Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN

(Département de l'Ain)

Exercices 2014 à 2019

Observations définitives
délibérées le 8 décembre 2020

SOMMAIRE

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 7
1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN (CCPA) 9
1.1- Le territoire communautaire 9
1.1.1- Une intercommunalité ancienne créée à la suite de la construction de la centrale nucléaire du Bugey 9
1.1.2- Les données socio-économiques du territoire communautaire 9
1.2- Les compétences et la stratégie 11
1.2.1- Un élargissement de périmètre, sans impact majeur sur les compétences de la CCPA 11
1.2.2- Les transferts de compétences et le faible niveau d'intégration communautaire 11
1.2.3- Les compétences et la stratégie 12
2- LA GOUVERNANCE 13
2.1- Une absence de projet communautaire formalisé 13
2.2- Le fonctionnement satisfaisant des instances 14
2.3- L'organisation des services et le faible niveau de mutualisation 14
2.3.1- Les dispositions réglementaires applicables 14
2.3.2- La mutualisation du service de la commande publique et la mise en place d'outils transversaux 15
2.4- Les délégations de fonctions et de signature 16
2.4.1- Des délégations du conseil communautaire au président 16
2.4.2- Des délégations du président aux vice-présidents 17
2.4.3- Des délégations de signature précises du président aux agents 18
2.5- Les frais relatifs aux élus 18
2.5.1- Les indemnités de fonction des élus en augmentation 19
2.5.2- Une transparence insuffisante pour certains frais de réception 19
2.6- La déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique 20
3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE 21
3.1- L'élaboration des documents budgétaires 21
3.1.1- Un préalable aux débats sur le projet de budget, la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable 21
3.1.2- Le rapport en matière d'égalité entre les hommes et les femmes 21
3.1.3- Des informations financières à développer dans les débats d'orientations budgétaires 22
3.1.4- Une publicité des données à parfaire 23
3.1.5- Le cadre budgétaire et comptable 23
3.1.6- Des décisions budgétaires en matière de dépenses imprévues 24
3.1.7- De nombreuses carences dans les annexes aux documents budgétaires 24
3.1.8- Des éléments d'informations absents du compte administratif 26
3.2- La gestion budgétaire 26
3.2.1- Les processus d'élaboration et de vote du budget 26
3.2.2- Les taux de réalisation 27
3.3- La gestion comptable 28
3.3.1- Une comptabilité d'engagement à améliorer 28
3.3.2- Les opérations de fin d'exercice 29
3.3.3- La gestion patrimoniale 31
3.3.4- Les amortissements 33
3.3.5- Les provisions 33
3.3.6- La comptabilisation des avances 34
3.3.7- Les avances à l'établissement public foncier de l'Ain 35
3.4- Un suivi financier des risques externes à mettre en place 36

3.4.1- Des garanties d'emprunts à suivre 36
3.4.2- La garantie d'emprunt au syndicat intercommunal d'énergie et d'e-communication de l'Ain 36
3.4.3- Un manque de transparence dans les relations avec la SEMCODA 37
4- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT 38
4.1- Le maintien d'un haut niveau d'autofinancement 39
4.1.1- Un haut niveau d'autofinancement 39
4.1.2- Une forte croissance des produits de gestion 39
4.1.3- Une hausse continue des charges 42
4.2- La stratégie d'investissement et le financement des investissements 43
4.2.1- La connaissance du patrimoine existant 43
4.2.2- La décision d'investir et le pilotage de la stratégie et de la programmation 44
4.2.3- La coordination avec les autres acteurs publics en matière d'investissement et la recherche de cofinancements 45
4.2.4- L'entretien et le renouvellement des équipements existants 46
4.2.5- Le pilotage technique et opérationnel des investissements 46
4.2.6- Les projets d'investissement de la CCPA 46
4.2.7- Un mode de financement des investissements reposant principalement sur l'autofinancement 47
4.3- L'analyse bilancielle 48
4.3.1- Le fonds de roulement 48
4.3.2- Le besoin de fonds de roulement et la trésorerie 48
4.3.3- La dette 49
5- LA SITUATION FINANCIÈRE DU BLOC COMMUNAL ET LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNES 49
5.1- Les relations financières avec les communes 49
5.1.1- Une absence de pacte financier et fiscal 50
5.1.2- L'attribution de compensation 50
5.1.3- Une importante dotation de solidarité versée aux communes 51
5.1.4- Des fonds de concours généralistes et thématiques 51
5.2- L'analyse et les ratios financiers du bloc communal (communes et CCPA) 51
5.2.1- Une redistribution des ressources au profit des communes, un autofinancement global satisfaisant, de fortes disparités entre communes 52
5.2.2- Un effort d'équipement du bloc communal néanmoins principalement porté par les communes 53
5.3- La coordination intercommunale en termes d'investissement 54
6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 55
6.1- Une faible évolution des effectifs et de la masse salariale 55
6.2- La gestion des recrutements 56
6.2.1- La mise en place d'une procédure et la nécessité d'une gestion prévisionnelle 56
6.2.2- Des anomalies constatées dans le recrutement d'agents contractuels 56
6.3- Le contrôle des rémunérations 57
6.3.1- Une absence d'anomalie sur les principaux éléments de paie 57
6.3.2- Des indemnités versées en l'absence de délibération 58
6.4- Le régime indemnitaire 58
6.5- Le temps de travail 59
6.5.1- Le temps de travail et son évolution 59
6.5.2- Les absences au travail 61
7- LA COMMANDE PUBLIQUE 61
7.1- L'organisation de la commande publique et la politique d'achat 61
7.1.1- Une organisation profondément remaniée 61
7.1.2- Les procédures internes et le recensement des marchés 62
7.1.3- Un volume d'achats soumis à une procédure de mise en concurrence difficilement quantifiable 63

7.1.4- Une absence de recensement des besoins 64
7.2- L'examen des marchés 64
7.2.1- Une absence d'anomalie en matière de passation 64
7.2.2- Des achats hors procédure de publicité et de mise en concurrence adéquates 65
7.2.3- Les prestations de nettoyage courant des locaux 66
7.2.4- La mise en place d'un contrôle d'accès aux déchèteries et d'une solution de gestion des usagers 66
7.3- La délégation de service public avec l'association LAB01 67
7.3.1- Un cadre conventionnel renouvelé et étendu 67
7.3.2- Un rapport annuel du concessionnaire à communiquer et enrichir 71
7.3.3- Une absence de redevance d'exploitation 72
7.3.4- Un contrôle financier à renforcer 74
8- LA GESTION DES DÉCHETS 75
8.1- Une compétence historique de la CCPA, impactée par l'élargissement du périmètre intercommunal 76
8.2- Le pilotage de la gestion des déchets et la politique de prévention 77
8.2.1- Les caractéristiques du territoire 77
8.2.2- Des outils de pilotage à renforcer 77
8.3- L'organisation et les modes de gestion du service 78
8.3.1- La collecte 78
8.3.2- Le tri 79
8.3.3- L'apport volontaire en déchèterie 80
8.3.4- Le traitement 82
8.4- Le financement par la taxe incitative, un dispositif innovant 82
8.4.1- La mise en place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) 82
8.4.2- D'importantes difficultés opérationnelles et un coût élevé de mise en place 83
8.4.3- Les résultats de la taxation incitative 84
8.5- Le coût du service 86
8.5.1- En fonctionnement 86
8.5.2- En investissement 88
9- ANNEXES 89
9.1- ANNEXE 1 : Carte des intercommunalités de l'Ain 89
9.2- ANNEXE 2 : Exemples de dépenses prises en charge en l'absence de motifs précis en lien avec des réceptions 90
9.3- ANNEXE 3 : Valeurs brutes comptables des immobilisations du budget principal 90
9.4- ANNEXE 4 : Montants et nombre des parts de la SEMCODA rachetées aux communes (en €) 90
9.5- ANNEXE 5 : Tableaux sur les taux de réalisation du budget principal 91
9.6- ANNEXE 6 : Tableaux sur le volume des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement 92
9.7- ANNEXE 7 : Tableaux sur le volume des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement 93
9.8- ANNEXE 8 : Tableaux de données financières du budget principal 94
9.9- ANNEXE 9 : Tableaux de données des principales opérations d'investissement 100
9.10- ANNEXE 10 : Évolution des effectifs en emplois équivalent temps plein travaillé 102
9.11- ANNEXE 11 : Liste des marchés analysés par la chambre 104
9.12- ANNEXE 12 : Tableaux en matière de gestion des déchets 105

SYNTHÈSE

Située dans le département de l'Ain, à l'est de la métropole lyonnaise et sur l'axe Lyon-Genève, la communauté de communes de la plaine de l'Ain (CCPA) couvre un territoire périurbain et rural très étendu regroupant depuis 2017, 53 communes et plus de 77 000 habitants. Le contrôle est intervenu avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 24 mars 2020 et l'impact de la crise n'a par conséquent pas été examiné.

District dès 1973, puis syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) en 1995, cette intercommunalité ancienne s'est transformée en communauté de communes à compter du 1er janvier 2003, et a opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique.

À la suite du schéma départemental de coopération intercommunale et de vives tensions au sujet d'une éventuelle fusion, la communauté de communes a connu, en 2017, une extension de son périmètre aux communes membres des communautés de communes de la Vallée de l'Albarine et de Rhône Chartreuse de Portes.

Territoire en nette croissance démographique, la CCPA n'a pas fait le choix d'accroître ses compétences au-delà des obligations législatives et ne dispose pas de compétences de réseaux (eau, assainissement, transports), ni de compétences structurantes en termes d'aménagement de l'espace communautaire (plan local d'urbanisme, voirie). Elle exerce la compétence de développement économique, la gestion d'une trentaine de zones d'activités et depuis sa création, elle assure la collecte et la gestion des déchets. En revanche, elle n'est pas compétente en matière d'équipements culturels et sportifs, qui sont à la charge des communes.

La CCPA demeure une intercommunalité visant la redistribution de ressources aux communes. Le niveau d'intégration est faible par rapport à la moyenne des communautés de communes et la mutualisation des services entre les communes et la CCPA est embryonnaire.

La centrale nucléaire du Bugey et le parc industriel de la plaine de l'Ain, situés sur le territoire, font de la CCPA un établissement intercommunal riche. Si l'autofinancement s'est dégradé avant 2017, la situation financière de la CCPA est très satisfaisante. Compte tenu du faible niveau de ses investissements et de son haut niveau de ressources, la CCPA a accumulé des réserves importantes, qui nécessitent d'être justifiées. Peu endettée, elle dispose d'importantes marges de manœuvres financières.

Même si le pilotage financier de la CCPA s'est amélioré, la stratégie d'investissement devrait reposer sur une meilleure analyse des besoins du territoire, une meilleure programmation des crédits et une refonte de la coordination intercommunale, au regard de la situation financière très disparate des communes membres, dont certaines portent des charges de centralité.

En termes de gestion, la CCPA a mis en œuvre un certain nombre de recommandations de la chambre issues du précédent contrôle. Toutefois, la tenue des documents budgétaires, la fiabilité des comptes, et surtout la prévision et l'exécution budgétaires méritent une attention soutenue. S'agissant de la gestion du personnel (70 agents), des améliorations pourraient être apportées aux recrutements et à la gestion du temps de travail des agents.

En termes d'organisation, depuis le précédent contrôle de la chambre, les services se sont structurés et des procédures comptables et financières ainsi qu'un règlement intérieur et un registre des délibérations ont été mis en place. Une démarche de programmation pluriannuelle est par ailleurs en cours de mise en œuvre, ce qui devrait contribuer à l'amélioration du pilotage financier. En matière de gestion de la commande publique, la mise en place d'un service mutualisé avec la commune d'Ambérieu-en-Bugey a conduit à la formalisation de procédures cohérentes d'achats et de passation des marchés.

S'agissant de ses deux compétences principales, le développement économique et la gestion des déchets, la CCPA a été l'une des premières intercommunalités à mettre en place un dispositif de financement incitatif du service des déchets ménagers et s'est engagée dans des projets innovants en matière économique (TRANSPOLIS, ACTMUTEP, fablab d'Ambérieu-en-Bugey). Elle a par ailleurs repris l'ensemble des zones d'activités économiques du territoire, et mis en place un suivi financier satisfaisant en la matière.

En matière de gestion et de prévention des déchets, premier poste budgétaire de l'établissement, la CCPA supporte un coût croissant de cette compétence, qu'elle assume depuis sa création. L'évolution des charges, notamment de traitement des déchets, pèse fortement dans son budget. Elle a su mettre en place de manière très volontariste un dispositif innovant de tarification incitative, elle a développé et équipé les déchèteries de son territoire et récemment décidé d'étendre les consignes de tri[1]. Le développement des actions et le poids budgétaire de cette politique publique nécessitent toutefois d'améliorer la connaissance des coûts de ce service.

[1] La simplification du tri consiste à étendre les consignes de tri de façon à permettre aux habitants de mettre tous les emballages dans le bac de tri et de développer le recyclage des emballages en plastique qui n'étaient pas recyclés jusqu'alors : films, pots et barquettes. Source : Citeo.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Revoir les délégations de pouvoir en matière de marchés publics, respecter les limites des délégations de fonction et de signature accordées par l'assemblée délibérante et le président et s'assurer d'un compte-rendu exhaustif des décisions prises par délégation du conseil communautaire.

Recommandation n° 2 : Renseigner de façon précise et complète les annexes règlementaires des documents budgétaires.

Recommandation n° 3 : Mettre en place une gestion des projets d'investissement stratégiques en autorisations de programme et crédits de paiement.

Recommandation n° 4 : Mettre en place une stratégie coordonnée d'investissement avec les communes, en fonction des besoins du territoire.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un pacte financier et fiscal avec les communes.

Recommandation n° 6 : Délibérer sur l'aménagement et la réduction du temps de travail en conformité avec la loi du 6 août 2019.

Recommandation n° 7 : Procéder à un recensement exhaustif des besoins prévisionnels annuels, en sorte d'organiser les procédures de mise en concurrence en adéquation avec les différents seuils de passation des marchés publics définis réglementairement.

Recommandation n° 8 : Réaliser une étude de gisements et mettre en place un programme local de prévention des déchets, comme l'exige l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement.

Recommandation n° 9 : Améliorer la connaissance des coûts du service des déchets.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la plaine de l'Ain, pour les exercices 2014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 6 février 2020, adressée à M. Jean-Louis GUYADER, président de la communauté de communes depuis 2014. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Jean-Pierre HERMAN, a également été informé par courrier du même jour.

Un entretien de début de contrôle a eu lieu le 9 mars 2020 avec M. Jean-Louis GUYADER.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- la gouvernance et l'exercice des compétences au regard des évolutions statutaires ;
- la fiabilité des comptes ;
- la stratégie financière et d'investissement, comprenant une analyse financière du bloc communal et des relations financières avec les communes ;
- la gestion des ressources humaines ;
- les marchés publics ;
- la prévention et la gestion des déchets.

Le thème de contrôle relatif à l'investissement public du bloc communal s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Par ailleurs, la compétence de cet EPCI en matière de prévention et de gestion des déchets a été analysée notamment en raison de son dispositif innovant de taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 juillet 2020 avec M. Jean-Louis GUYADER et le même jour avec M. Jean-Pierre HERMAN.

Lors de sa séance du 29 juillet 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 30 septembre 2020 à M. Jean-Louis GUYADER, ordonnateur en fonctions et à M. Jean-Pierre HERMAN, ancien ordonnateur en 2014, pour ce qui concerne sa gestion, ainsi qu'à M. Christophe BULIOD, président de l'association LAB01.

Après avoir examiné la réponse écrite de l'ordonnateur en fonction, la chambre, lors de sa séance du 8 décembre 2020, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN (CCPA)

Située dans le département de l'Ain, à l'est de la métropole lyonnaise et sur l'axe stratégique Lyon-Genève, la communauté de communes de la plaine de l'Ain couvre un territoire périurbain et rural très étendu regroupant depuis 2017, 53 communes et plus de 77 000 habitants. Son siège est situé à Chazey-sur-Ain. Les communes d'Ambérieu-en-Bugey (14 035 habitants[2]), Lagnieu (7 143 habitants) et Meximieux (7 743 habitants) sont les plus peuplées du territoire communautaire, qui s'étend sur la plaine de l'Ain à l'est de Lyon, jusqu'aux portes des Dombes et au Bugey à l'Ouest.

1.1- Le territoire communautaire

1.1.1- Une intercommunalité ancienne créée à la suite de la construction de la centrale nucléaire du Bugey

Le territoire rural de la plaine de l'Ain, situé à environ 30 km à l'Est de Lyon, a fait l'objet d'un regroupement intercommunal dès les années 70. La construction de la centrale nucléaire du Bugey à Saint-Vulbas dans l'Ain, à la fin des années 1960, a conduit 31 communes à se regrouper au sein du district de la plaine de l'Ain, bénéficiant ainsi des retombées fiscales liées à la présence de cette centrale nucléaire. Ce district, créé en 1973, est devenu un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM) en 1995. Le SIVOM a lui-même été transformé en une communauté de communes à compter du 1er janvier 2003. Les élus ont alors opté pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique ; la communauté de communes de la plaine de l'Ain (CCPA) a donc dès 2004 perçu la taxe professionnelle en lieu et place des communes.

Sur le territoire de la communauté de communes a par ailleurs été implanté en 1974 un important parc industriel géré par le syndicat mixte du parc industriel de la plaine de l'Ain (SMPIPA), dont la CCPA était l'un des principaux membres du conseil syndical. Situé à 35 kilomètres à l'est de Lyon et à 25 kilomètres de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry, le parc industriel de la plaine de l'Ain s'étend aujourd'hui sur 900 hectares et accueille 150 entreprises, qui emploient 6 000 salariés. La centrale nucléaire du Bugey et le parc industriel font de la communauté de communes de la plaine de l'Ain un établissement intercommunal riche, dont la principale mission était la redistribution vers les communes des ressources fiscales du territoire.

Les principaux atouts de ce territoire en termes d'attractivité résident dans la proximité de la métropole lyonnaise, qui représente un potentiel de développement économique et dans l'existence d'infrastructures de transports (liaisons ferroviaires et autoroutières). Les territoires ruraux plus éloignés disposent d'un environnement et d'espaces naturels de qualité (la Dombes, le Bugey) et sont implantés sur le territoire de la CCPA quelques sites au potentiel touristique important (Pérouges, l'itinéraire cyclable ViaRhôna, la « maison du petit prince » à Saint-Maurice-de-Rémens).

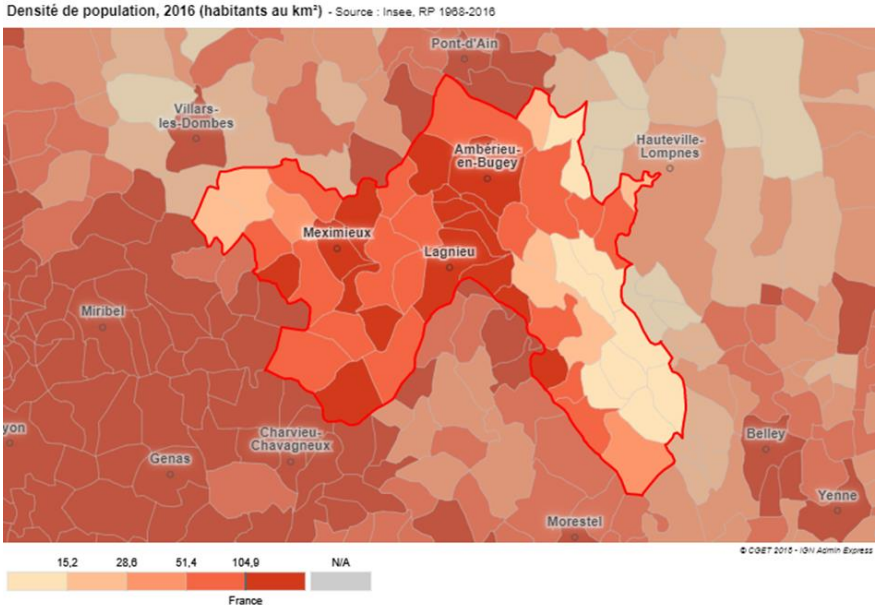
1.1.2- Les données socio-économiques du territoire communautaire

Le territoire, très étendu, compte trois pôles de centralité : Ambérieu-en-Bugey, Meximieux et Lagnieu. Certaines communes du territoire restent très éloignées de ces pôles, le temps de trajet entre les communes de l'est de la communauté et celles de l'ouest peut atteindre une heure.

[2] Sources : Insee, recensement de la population 2017, population municipale.

Si la CCPA est proche de la métropole lyonnaise, son territoire reste un espace périurbain et rural, diffus, peu dense et les services et équipements ne sont pas concentrés autour d'un pôle urbain. La population de la commune la plus peuplée du territoire, Ambérieu-en-Bugey, ne représente que 20 % de la population du territoire intercommunal.

Carte 1 : Le territoire de la CCPA



Source : INSEE

Depuis les années 70, la population du territoire a presque doublé[3] et la densité de population de la plaine de l'Ain est en constante augmentation, passant de 56,7 en 1968 à 108,6 habitants/km² aujourd'hui[4], soit un niveau supérieur à la moyenne nationale, 104,9 habitants/km². Sur la période de contrôle, la croissance constante de la population (taux annuel moyen de + 1,1 % entre 2011 et 2016) est liée notamment à l'installation de nouveaux résidents et à un solde naturel positif (différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès au cours d'une période). Ce taux d'évolution, homogène par rapport à la région de Lyon, est supérieur à la moyenne nationale (+ 0,44 %).

Ce territoire, aux portes de la métropole lyonnaise et en croissance démographique, se caractérise par ailleurs par une population active majoritairement constituée de professions intermédiaires (19 %[5]) , d'ouvriers (19,9 %) et d'employés (14,9 %). La part des ouvriers dans la population active de la CCPA est supérieure à la moyenne nationale (12,4 % au niveau national).

S'agissant du logement, si le nombre de logements a suivi la croissance démographique et a doublé depuis le début des années 70 (37 000 logements sur le territoire), il se caractérise par une faible part de logements sociaux (13 % en moyenne sur le territoire) et un taux de vacance supérieur à la moyenne nationale (8,1 % de taux de vacance).

Le taux de chômage est légèrement inférieur à la moyenne nationale (11,2 %)[6] et le revenu moyen par habitant est légèrement supérieur à la moyenne nationale.

---

[3] INSEE : population en 1968 : 40 313 habitants.
[4] *Dernière donnée disponible, INSEE, recensement de la population 2016.*
[5] Du total de la population active (soit 32 341 ménages) ; *Source : INSEE, Les catégories socio-professionnelles, données RP 2016.*
[6] Source INSEE 2018, taux de chômage des 18-64 ans.

1.2- Les compétences et la stratégie

1.2.1- Un élargissement de périmètre, sans impact majeur sur les compétences de la CCPA

Par arrêté préfectoral du 15 septembre 2016, le périmètre de la CCPA a été étendu aux communes membres des communautés de communes de la vallée de l'Albarine et de Rhône Chartreuse de Portes. Par la suite, ces deux communautés de communes ont fait l'objet d'arrêtés de dissolution en date du 29 décembre 2016.

Cet élargissement a impliqué un simple alignement des compétences des deux communautés de communes sur celles exercées par la CCPA et n'a pas donné lieu à de nouveaux transferts de compétences. Des compétences de proximité exercées par les deux anciennes communautés de communes ont dû être restituées aux communes.
Vingt communes issues de ces deux communautés de communes dissoutes ont rejoint la CCPA, portant le nombre de communes de 33 à 53.

L'extension de périmètre a principalement entraîné des transferts d'équipements : deux déchèteries, quatre bâtiments loués à des entreprises, 28 zones d'activités économiques (ZAE) et la reprise de personnels (cf. infra).

1.2.2- Les transferts de compétences et le faible niveau d'intégration communautaire

À la suite de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République, dite « loi Notré », les compétences ont été modifiées par arrêté préfectoral en date du 6 janvier 2017.

Le conseil communautaire a engagé le 28 septembre 2017 une modification statutaire, rendant la communauté de communes compétente pour :

- la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) ;
- la création et la gestion des maisons de services au public (MSAP).

Suite à l'arrêté préfectoral en date du 2 septembre 2019, les compétences de la communauté de communes sont les suivantes :

- au titre des compétences obligatoires :
  - l'aménagement de l'espace (schéma de cohérence territoriale (SCoT), schéma de secteur et aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire : constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre et la réalisation des compétences communautaires ; schémas globaux d'aménagement du territoire et de l'espace communautaire ; études, réalisation, aménagement et gestion du pôle d'échanges multimodal d'Ambérieu-en-Bugey) ;
  - le développement économique (actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L.4251-17 du code général des collectivités territoriales ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire (est d'intérêt communautaire le soutien aux actions d'animation commerciales concernant l'ensemble des communes) ; promotion du tourisme dont la création d'offices du tourisme ;
  - la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), dans les conditions prévues à l'article L.211-7 du code de l'environnement ;
  - la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs ;
  - la collecte et le traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

- au titre des compétences optionnelles (7) : la protection et la mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maitrise de la demande d'énergie ; la politique du logement et du cadre de vie ; la politique de la ville ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipement culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ; l'action sociale d'intérêt communautaire ; la création et la gestion de maisons de services au public ;

- au titre des compétences facultatives (11) : des actions de soutien et de promotion dans les domaines du sport, de la culture, de la solidarité, de l'insertion et de la jeunesse ; la mobilité et les déplacements ; les politiques contractuelles de développement local ; les services rendus aux communes, les conventions de prestations ou les opérations sous mandat avec les communes membres, d'autres collectivités ou établissements publics ; le versement de la cotisation et de l'allocation vétérance au service départemental d'incendie et de secours ; le soutien à l'implantation et au développement de formations post-baccalauréat ; le pilotage et gestion de grands projets touristiques dont le projet de « maison du petit prince » de Saint-Maurice-de-Rémens ; l'aménagement, la gestion et l'entretien du parcours cycliste « véloroute du Léman à la mer (ViaRhôna) » et des boucles locales ; l'aménagement, la gestion et l'entretien de parcours cyclistes hors agglomération dans le cadre d'un schéma d'aménagement communautaire; l'aménagement, l'entretien, la gestion et la promotion d'itinéraires de randonnées pédestres, équestres et cyclables dans le cadre d'un schéma d'aménagement communautaire ; l'aménagement, l'entretien, la gestion et la promotion de sites naturels et touristiques dans le cadre d'un schéma d'aménagement communautaire ; des missions complémentaires à la compétence GEMAPI.

Ces transferts de compétences ont permis à la CCPA de disposer de l'intégralité de la compétence développement économique et de promotion du tourisme.

De 2017 à 2019, ces transferts ont fait l'objet de délibérations du conseil communautaire et de réunions de la commission locale d'évaluation des transferts de charges, qui n'appellent pas d'observation.

1.2.3- Les compétences et la stratégie

Au cours de la période de contrôle, la stratégie de la CCPA n'a pas été de développer l'intégration communautaire[7], qui reste nettement inférieure à la moyenne des communautés de communes (cf. Infra.) mais de laisser aux communes l'ensemble des compétences de proximité.

Les transferts de compétences n'ont pas profondément modifié la structure de cette intercommunalité. La CCPA n'a par ailleurs jamais envisagé ni étudié la possibilité d'une transformation en communauté d'agglomération[8]. Alors que l'établissement public de

[7] (Coefficient d'intégration fiscal (indicateur du niveau d'intégration communautaire) de la CCPA 2019: 0,31 contre 0,37 en moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique).

[8] Article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « *La communauté d'agglomération est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département ou lorsque la commune la plus peuplée est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants* ».

coopération intercommunale (EPCI) aurait pu être érigé en communauté d'agglomération au titre de l'aire urbaine d'Ambérieu-en-Bugey dont la population dépasse 15 000 habitants, le territoire est resté sous un statut de communauté de communes.

En matière d'aménagement de l'espace communautaire, elle a la responsabilité d'élaborer le programme local pour l'habitat, mais ne dispose pas de compétence de réseaux (voirie, transports) et n'a pas décidé de mettre en place un plan local d'urbanisme intercommunal.

Dans le domaine de l'environnement, elle exerce depuis sa création la compétence de collecte et de traitement des déchets ménagers, premier poste budgétaire de la CCPA et après avoir étudié l'opportunité d'un transfert des compétences eau et assainissement, la CCPA a décidé avec les communes de reporter le transfert de ces compétences.

Sa compétence structurante demeure le développement économique et notamment l'aménagement de zones d'activités économiques, hors parc industriel de la Plaine de l'Ain. La stratégie dans ce domaine est de développer des zones à forte valeur ajoutée. C'est pourquoi, de 2014 à 2019, la CCPA s'est engagée dans les projets TRANSPOLIS (plateforme technologique et d'expérimentation dans le domaine des transports), projet porté notamment par un établissement public national de recherche, l'IFFSTAR (institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux), et ACMUTEP (réhabilitation d'une friche militaire en vue de la création d'une technopole dédiée aux innovations dans l'espace public).

En termes de développement, la CCPA a par ailleurs financé plusieurs projets à Ambérieu-en-Bugey, le projet ANRU et le pôle d'échanges multimodal de la gare.
Elle a développé récemment une stratégie en terme de tourisme avec la création d'un office intercommunal.

Sur l'ensemble de ses compétences optionnelles, elle accompagne financièrement les communes dans différents domaines (aides au club sportifs, financement de la mission locale).

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président a rappelé le choix fait par la CCPA de ne pas élargir ses compétences ainsi que la volonté de laisser aux communes les compétences de proximité, afin de préserver les missions municipales.

La chambre relève toutefois que cette question de la proximité n'est pas incompatible avec une meilleure intégration communautaire, qui permettrait par ailleurs des économies d'échelle et une coordination des investissements avec les communes du territoire.

2- LA GOUVERNANCE

2.1- Une absence de projet communautaire formalisé

Si, chaque année, la CCPA produit à destination du public et des communes membres un rapport d'activité, elle n'a pas formalisé au cours de la période sous revue de projet communautaire et ce malgré l'élargissement de son périmètre et les multiples modifications de ses compétences. La réflexion stratégique des élus est néanmoins facilitée par la tenue de séminaires ou dans le cadre des réunions du bureau communautaire.

La chambre invite toutefois la communauté de communes, en application de l'article L. 5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoyant la création d'un conseil de développement dans les établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre, à formaliser un projet communautaire et sa stratégie de développement afin de rendre plus transparentes ses orientations stratégiques et financières.

2.2- Le fonctionnement satisfaisant des instances

En application de l'article L. 5211-1 du CGCT, les règles relatives au fonctionnement des conseils communautaires, à la tenue de ses séances, aux droits des conseillers communautaires et aux droits de l'opposition, sont applicables au conseil communautaire et à ses membres.

M. Guyader, maire de Charnoz-sur-Ain, est président de la communauté de communes depuis 2014 ; il a succédé à M. Herman.

Le nombre de conseillers communautaires a fortement augmenté, par suite de l'extension de périmètre. Il est passé de 80 (71 titulaires et 9 suppléants) en 2014, à 128 (84 titulaires et 44 suppléants) en 2017. Le mode de répartition retenu en 2017 a induit une légère augmentation de la représentation des villes les plus peuplées (de 25 % à 31 % des sièges du conseil) du territoire intercommunal. En 2017, Ambérieu-en-Bugey détient 13 sièges, Meximieux 7 sièges et Lagnieu 6 sièges sur un total de 84.

Le bureau est composé du président, des vice-présidents et de membres, dont le nombre est fixé par une délibération du conseil communautaire. Le bureau est passé de 20 membres en 2014 à 24 membres en 2017 dont les quinze vice-présidents, pour permettre aux territoires concernés par l'extension de périmètre de participer aux débats et décisions du bureau. S'il se réunit régulièrement, il constitue une simple instance consultative et n'a aucune fonction délibérative. Il joue cependant un rôle important pour le pilotage et la gouvernance de l'EPCI, compte tenu du nombre très élevé de membres du conseil communautaire.

Le bureau peut s'appuyer sur les études et réflexions d'une dizaine de commissions permanentes thématiques.

Le fonctionnement des instances est satisfaisant avec un fort présentéisme des élus. Le rythme des réunions du conseil communautaire est régulier : entre six et neuf fois par an. Il excède le minimum légal d'une réunion par trimestre. Les réunions donnent lieu à des comptes rendus accompagnés des documents de préparation permettant d'éclairer les décisions des élus.

Le conseil communautaire a adopté un règlement intérieur par délibération en date du 23 septembre 2014, appliquant ainsi une des recommandations formulées par la chambre lors du dernier contrôle. Il a par ailleurs mis en place un registre des délibérations.

2.3- L'organisation des services et le faible niveau de mutualisation

L'organisation et les effectifs des services communautaires ont évolué, depuis 2014, sous l'effet de l'élargissement de périmètre de l'intercommunalité au 1er janvier 2017. Un nouvel organigramme a été mis en place et l'organisation des services de la CCPA se structure en trois pôles : la direction « ressources et mutualisation », la direction des « aménagements et cadre de vie » et la direction de l'« attractivité et promotion du territoire ».

La CCPA n'a pas fait le choix d'une mutualisation importante des services avec les villes.

2.3.1- Les dispositions réglementaires applicables

Les mutualisations au sein d'un bloc communal s'entendent comme les différents dispositifs de mise en commun de moyens entre les EPCI à fiscalité propre et les communes membres.

Elles peuvent revêtir des modalités diverses, plus ou moins intégrées : la mise à disposition de services dans le cadre des compétences transférées à l'établissement public; la création de services communs en dehors de tout transfert de compétence; les groupements de commandes ; le partage de biens; les ententes ou encore les prestations de services.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a ouvert la possibilité, aux EPCI à fiscalité propre et à leurs communes membres, de se doter de services communs, en dehors des compétences transférées. Ainsi, il résulte de l'article L. 5211-4-2 du CGCT, qu'en dehors des compétences transférées, un EPCI à fiscalité propre, et l'une ou plusieurs de ses communes membres, peuvent se doter de services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles. Les modalités de gestion de ces services communs sont définies par convention, à laquelle doivent être annexés une fiche d'impact ainsi que les accords conclus.

Les services communs sont gérés, par principe, par l'EPCI, et peuvent l'être à titre dérogatoire par une commune choisie par l'établissement.

Cette même loi du 16 décembre 2010 a créé l'article L. 5211-39-1 du CGCT qui dispose qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, chaque EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif aux mutualisations de services, rapport devenu facultatif depuis la loi du 29 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Dans le même sens, l'article 74 de la loi NOTRé précitée du 7 août 2015 énonce que le rapport relatif aux mutualisations de services et le projet de schéma afférent sont transmis aux conseils municipaux des communes membres, au plus tard le 1er octobre 2015 et approuvés par l'organe délibérant de l'établissement public au plus tard le 31 décembre 2015.

Par ailleurs, chaque année, lors du débat d'orientations budgétaires 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 à son organe délibérant.

2.3.2- La mutualisation du service de la commande publique et la mise en place d'outils transversaux

L'accroissement des compétences et l'élargissement du périmètre ne se sont pas accompagnés d'une démarche de mutualisation des services, qui aurait pu permettre à la CCPA de dégager des économies et de diminuer ses coûts de gestion.

Un service a fait l'objet d'une mise en commun avec la commune d'Ambérieu-en-Bugey (cf. infra.). En effet, la CCPA n'a pas affiché de fortes ambitions en matière de mutualisation des services avec les communes dans la mesure où celles-ci ne souhaitaient pas modifier la gouvernance actuelle et n'identifiaient aucun besoin. Communes et intercommunalité souhaitaient maintenir le *statu quo* fondé sur une maitrise forte des communes et une faible intégration communautaire.

Pour autant, la CCPA, après une étude de besoins confiée à un prestataire externe, a produit un schéma de mutualisation comprenant la mise en commun du service de la commande publique mais aussi des actions transversales : un intranet des mairies, un service de conseil juridique et des formations communes. Par délibération du 1er juin 2017, le conseil communautaire de la CCPA a adopté un projet de schéma de mutualisation, lequel a été présenté pour avis aux conseils municipaux des communes membres.

Par délibération du 28 septembre 2017, le conseil communautaire a approuvé la signature de la convention de prestations de services entre la CCPA et la commune d'Ambérieu-en-Bugey, en vue de la mise à disposition du service de la commande publique.

La chambre constate que l'obligation légale d'adoption du rapport et du schéma de mutualisation n'a pas été respectée dans les délais impartis, soit avant la date butoir du 31 décembre 2015, et que la CCPA n'a pas souhaité s'engager dans une mutualisation des services d'envergure.

2.4- Les délégations de fonctions et de signature

2.4.1- Des délégations du conseil communautaire au président

En application de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président, les vice-présidents ayant reçu délégation ou le bureau dans son ensemble peuvent recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant à l'exception de certaines attributions limitativement énumérées. Lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau et des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant.

Le conseil communautaire a délégué une partie de ses attributions au président, par délibération du 8 juillet 2014. Depuis cette date, il s'est prononcé à six reprises sur de nouvelles attributions déléguées au président. À chaque conseil communautaire, la liste des décisions prises par le président a été transmise pour information de manière synthétique. Depuis 2018, l'information transmise a été élargie au texte intégral des décisions prises.

La lecture des décisions prises appelle les observations suivantes.

Par délibération du 15 juin 2016, le conseil communautaire a donné une délégation supplémentaire au président pour signer les contrats et les conventions engageant la communauté de communes pour un montant n'excédant pas 10 000 € HT par an ou par opération. Or, le compte-rendu des décisions prises par le président présenté lors de la séance du conseil communautaire du 13 février 2020 mentionne une décision du président qui n'est pas conforme aux termes de cette délégation. En effet, cette décision, n° D2020-007, concerne la signature d'une convention d'indemnisation avec la commune de Bettant pour le nettoyage de l'aire de grand passage située chemin de Grange Bandin à Ambérieu-en-Bugey, pour une durée de six ans et un montant annuel de 4 000 € soit un montant total sur la durée de la convention de 24 000 €.

Par ailleurs, dans le cadre d'une procédure de marché public, l'exécutif de la collectivité doit être autorisé, par l'assemblée délibérante, à signer un contrat, quels que soient sa forme (factures, acte, d'engagement) et son montant, soit par délibération de l'assemblée délibérante, soit par délégation permanente de l'assemblée délibérante à l'exécutif, aux vice-présidents ayant reçu délégation et au bureau de l'EPCI, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.

La délégation de l'assemblée délibérante à l'exécutif est une délégation de pouvoir qui dessaisit le conseil communautaire de sa compétence, l'exécutif devant rendre compte à chacun des conseils communautaires des décisions prises en vertu de la délégation de pouvoir.

Une délibération du conseil communautaire du 8 juillet 2014 a autorisé l'exécutif à prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget. Cette délégation revêt un caractère général puisqu'aucune limite n'a été apportée à la délégation, limites pouvant porter sur un montant maximum, des catégories de marchés et d'accords-cadres concernés, ou sur la nature des décisions susceptibles d'être prises par délégation.

Cependant, les délibérations du conseil communautaire sur la période de contrôle comportent de nombreuses décisions [9] du conseil prises en amont des procédures de marchés publics pour autoriser notamment l'exécutif à lancer la consultation et à signer les marchés et les avenants.

Cette pratique a perduré jusqu'à une période récente. En effet, par délibération du 26 septembre 2019, le conseil communautaire a approuvé l'avant-projet définitif concernant des travaux pour le passage de réseaux à travers le camp des Fromentaux, décidé de lancer une consultation d'entreprises pour ces travaux et autoriser « *le président, ou le vice-président délégué, à procéder à tous les actes nécessaires à la bonne exécution de ce marché, y compris sa signature et ses éventuels avenants* ».

Par ailleurs, les décisions prises par l'exécutif en matière de marchés et d'avenants ont fait l'objet de comptes rendus à l'assemblée délibérante, à l'exception notable des marchés inférieurs à 25 000 € HT qui auraient également dû en faire l'objet.

La chambre invite la communauté de communes à respecter le dispositif mis en place en matière de délégation de pouvoir et à veiller à rendre compte de l'ensemble des décisions prises en matière de commande publique quel que soit le montant du marché.

2.4.2- Des délégations du président aux vice-présidents

En application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président peut sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Cette délégation de signature peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président, en application de l'article L. 5211-10 du même code, sauf si l'assemblée en a décidé autrement dans la délibération emportant délégation. Les délégations subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées, et continuent ainsi de produire leurs effets.

Par arrêtés du 16 avril 2014, le président a formalisé les délégations de fonctions et de signature à seulement dix vice-présidents communautaires sur les quinze vice-présidents élus. Ces délégations portaient sur les fonctions du président et elles étaient clairement limitées à des domaines de compétence. Cependant, elles autorisaient toutes la signature des actes de gestion courante de la communauté de communes, sans précision ni ordre de priorité entre les vice-présidents.

Par arrêtés du président du 9 mars 2017, les délégations ont été revues. Ainsi, le premier vice-président a reçu délégation permanente pour les actes de gestion courante de la communauté de communes avec indication des actes relevant de la délégation dont notamment les actes de gestion administrative avec les arrêtés liés au personnel communautaires ou les pièces comptables et financières. Les autres vice-présidents ont reçu délégation de fonction et de

[9] Délibérations n° 30 du 12 mars 2015 concernant des marchés de travaux d'amélioration et de sécurisation de deux aires d'accueil des gens du voyage, n° 111 du 12 juillet 2016 concernant des travaux de génie civil pour des points d'apport volontaire enterrés des déchets, n° 11 du 29 janvier 2018 concernant le lancement d'une consultation pour le renouvellement des marchés de collecte du verre, n° 103 du 25 juin 2019 concernant la construction d'un bâtiment locatif pour l'aménagement d'un point de vente collectif et d'un point d'accueil touristique.

signature dans des domaines de compétences limitativement énumérés et pour les actes relevant des domaines concernés.

Le dispositif mis en place à compter de mars 2017 est plus précis et n'appelle pas d'observation.

2.4.3- Des délégations de signature précises du président aux agents

En application de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président peut aussi donner une délégation de signature au directeur général des services et (…) aux responsables de services. Cette délégation de signature peut être étendue aux attributions confiées par l'organe délibérant au président, en application de l'article L. 5211-10, sauf si l'assemblée en a décidé autrement dans la délibération emportant délégation. Les délégations subsistent tant qu'elles n'ont pas été rapportées, et continuent ainsi de produire leurs effets. Les délégations ne peuvent être que partielles et doivent viser expressément et limitativement les matières déléguées. Les délégations définies en des termes trop généraux sont irrégulières[10].

Depuis 2014, le président de la communauté de communes a consenti par le biais d'un arrêté régulièrement mis à jour une délégation de signature au directeur général des services. Ces arrêtés ont listé précisément les actes pouvant être signés, à savoir principalement les actes administratifs, comptables et les commandes inférieures à 15 000 € HT, tout en indiquant les personnes, directeur ou responsable de service pouvant signer les documents en cas d'absence ou d'empêchement du directeur général des services.

L'analyse des décisions prises par les personnes bénéficiant de délégations de signature a permis de constater la signature d'actes par une personne ne disposant pas de délégation en la matière.

Le directeur général des services a signé, le 6 juin 2017, un contrat de prestations de nettoyage sur quatre sites situés à Ambérieu-en-Bugey pour une durée d'un an, de juin 2017 à juin 2018, pour un coût global mensuel de 1 886,25 € HT soit un coût annuel de 22 635 € HT. Un nouveau contrat a été signé avec la même entreprise, le 18 juin 2018, sur une durée de trois ans pour un montant mensuel de 1 933,41 € HT soit un montant annuel de 23 200 € HT et un montant total sur la durée de la convention de 69 602,76 € HT.

Au vu des dispositions de l'arrêté n°A2017-087 du président portant délégation de signature, le directeur général des services n'avait pas délégation pour signer ces contrats d'un montant supérieur à 15 000 € HT.

La chambre recommande à l'établissement public de revoir les délégations accordées aux agents en terme de commandes inférieures à 15 000 € et de veiller à plus de rigueur en matière de formalisme, dont les carences peuvent altérer la validité des engagements contractuels et être source de contentieux.

2.5- Les frais relatifs aux élus

L'indemnité de fonctions des élus ne constitue nullement une rémunération, mais a pour objet de couvrir les frais exposés par les élus dans l'exercice de leurs fonctions permanentes. De même, le remboursement des frais de mission est strictement encadré.

[10] Conseil d'État, 18 février 1998, Commune de Conflans-Sainte-Honorine, n° 152572.

2.5.1- Les indemnités de fonction des élus en augmentation

Le montant maximal des indemnités pouvant être versées aux élus communautaires est encadré par la loi, qui prévoit notamment la détermination d'une enveloppe indemnitaire globale. Ainsi, pour les communautés de communes ayant une population inférieure à 100 000 habitants, le montant maximal de l'enveloppe indemnitaire globale est établi en additionnant l'indemnité maximale versée au président de la communauté et les indemnités maximales versées aux vice-présidents (l'article L. 5211-12 du CGCT).

Pour les communautés de communes dont la population est comprise entre 50 000 et 99 999 habitants, les indemnités maximales votées pour l'exercice effectif des fonctions de président ou de vice-président sont déterminées en appliquant au montant du traitement mensuel correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique un taux maximal de 82,49 % pour le président et de 33 % pour les vice-présidents (article R. 5214-1 du CGCT).

Par délibération en date du 24 avril 2014, le conseil communautaire a acté le taux maximal autorisé soit 82,49 % pour le président soit la somme de 3 125 € brute mensuelle[11] et le taux de 23,33 % aux vice-présidents bénéficiant de délégations soit une somme mensuelle brute pour chacun de 886,88 €.

Les indemnités versées aux élus ont évolué en 2014 du fait de l'augmentation du nombre de vice-présidents bénéficiant de délégations (de 5 en 2008 à 10 à partir du renouvellement d'avril 2014), mais aussi en raison de facteurs exogènes puisque sont intervenues au cours de cette période la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (au 1er juillet 2016 et au 1er février 2017)[12] ainsi que celle de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique (passant de 1015 à 1022 au 1er juillet 2017 puis à 1027 au 1er janvier 2019).

Tableau 1 : Enveloppe des indemnités de fonctions

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution en %
Indemnités versées aux élus	128 535	143 790	143 832	144 821	146 676	147 388	14,67
Montant maximum pouvant être alloué aux président et vice-présidents	126 874	144 056	144 488	146 187	146 678	147 388	16,17

Source : calculs CRC d'après les délibérations de la communauté de communes et les comptes de gestion

Il apparaît que la rémunération du précédent président en fonction du 1er janvier 2014 au 15 avril 2014, a été versée sur la base du taux maximal autorisé soit 82,49 % au lieu des 70 % prévus par la délibération du conseil communautaire du 9 avril 2008, soit un montant brut mensuel de 3 135,82 € au lieu de 2 661 € représentant un dépassement brut de 1 661 € sur trois mois et demi.
À l'exception du début d'année 2014, le volume des indemnités de fonctions versées aux élus a respecté le montant de l'enveloppe globale pendant toute la période.

2.5.2- Une transparence insuffisante pour certains frais de réception

L'instruction comptable M14 prévoit l'utilisation de l'imputation comptable 6257 « réceptions » pour « enregistrer les frais de réception autres que ceux exposés dans le cadre des fêtes et cérémonies », de l'imputation comptable 6232, « fêtes et cérémonies », pour les dépenses engagées à l'occasion « des fêtes ou cérémonies nationales et locales » et de l'imputation

[11] Valeur avril 2014.
[12] Valeur du point d'indice de 4,63029 jusqu'au 30r juin 2016, passé à 4,65807 au 1er juillet 2016 puis à 4,68602 € à compter du 1er février 2017.

comptable 6238 « divers » pour enregistrer notamment les frais de repas d'affaires ou de mission ne pouvant pas être rattachés à une réception organisée par la collectivité, ne se déroulant pas dans le cadre de fêtes, cérémonies, foires ou expositions et réglés directement à un prestataire.

Tableau 2 : Volume des dépenses en matière de fêtes et cérémonie et de réception

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
6232 - Fêtes et cérémonies	5 738	16 068	36 598	37 588	0	0
6238 – Publicité, publication, relations publiques - Divers	3 889	30 958	28 710	33 635	58 811	38 446
6257 - Réceptions	14 261	25 064	36 133	36 251	40 599	39 476

Source : d'après les comptes de gestion de la communauté de communes

En effet, l'instruction comptable du 15 avril 2016 (NOR : FCE1610506J) relatives aux pièces justificatives du secteur public local précise que les dépenses doivent être imputées aux articles et chapitres qu'elles concernent et que les pièces justificatives produites doivent être régulières en la forme. Ainsi, les factures doivent comporter des mentions précises et notamment pour chacune des prestations rendues, la dénomination précise, selon le cas les prix unitaires et les quantités ou les prix forfaitaires.

En matière de frais relatifs aux réceptions, la communauté de communes n'a pas respecté le cadre comptable. Dans une majorité des cas, les mandats de paiement ont indiqué l'objet général des frais pris en charge, ce qui permet de s'assurer de la correcte justification des dépenses en fonction de leur nature réelle. Cependant, certaines dépenses ont été prises en charge en l'absence de motifs précis en lien avec des réceptions (cf. annexe n° 2).

Enfin, sur l'ensemble de la période, de nombreux frais de restauration ont été pris en charge avec parfois la mention « pour des réunions de travail » ou dans le cadre de formations, pour des sommes raisonnables (autour de 15 € le repas) pour des élus et des agents de l'EPCI. Ces frais n'ont pas de lien avec des réceptions et auraient dû être imputés au compte 6238 « Publicité, publication, relations publiques – Divers ».

La chambre recommande donc à la communauté de communes de veiller à imputer les frais d'alimentation au compte idoine, et, en conformité avec les instructions comptables, d'indiquer systématiquement le motif précis des frais pris en charge ainsi que les noms et qualités des convives, ce qui permet de s'assurer de la correcte justification des dépenses en fonction de leur nature réelle.

2.6- La déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique

Le président élu d'un EPCI à fiscalité propre, dont la population excède 20 000 habitants est tenu d'effectuer une déclaration de patrimoine à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique dans le mois qui suit le renouvellement des fonctions, en application des dispositions de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Toute modification substantielle de la situation patrimoniale ou des intérêts détenus doit donner lieu, dans un délai de deux mois, à une déclaration dans les mêmes formes.

Le président de la communauté de communes a satisfait à cette obligation et transmis en octobre 2014, une déclaration d'intérêts à la déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Aucune autre déclaration n'a été opérée depuis cette date.
Or, M. Guyader a été nommé membre du conseil de surveillance de Transpolis en juin 2018 et président du conseil d'administration et directeur général de la SEM Plaine de l'Ain développement créée en 2019.

La chambre rappelle au président de la CCPA la nécessité de signaler toute modification substantielle des intérêts détenus, dans le délai de deux mois, par une déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.

3- LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE, FINANCIÈRE ET COMPTABLE

3.1- L'élaboration des documents budgétaires

3.1.1- Un préalable aux débats sur le projet de budget, la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable

L'article L. 2311-1-1 prévoit depuis l'exercice 2012, pour les collectivités territoriales et EPCI de plus de 50 000 habitants, « préalablement aux débats sur le projet de budget, que l'exécutif présente un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation ».

Depuis 2017, l'établissement a répondu à cette nouvelle obligation légale en intégrant des éléments relatifs au développement durable dans le rapport accompagné du dernier compte administratif voté qu'il doit présenter chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre de l'EPCI pour retracer l'activité de l'établissement. Ces éléments ne précisent pas les orientations et les programmes de nature à améliorer la situation en matière de développement durable.

En parallèle, depuis 2018, le rapport d'orientations budgétaires contient un développement synthétique qui reprend les cinq[13] finalités du développement durable et décline pour chacune d'elles, les actions menées par l'établissement public en précisant les orientations et programmes de nature à améliorer la situation.

La chambre constate la présentation annuelle, depuis 2017, d'un rapport sur la situation en matière de développement durable. Dans l'esprit de la loi, il serait souhaitable que la communauté de communes dissocie la présentation de ce rapport spécifique de celui retraçant l'activité de l'établissement et qu'elle assure cette présentation préalablement à l'adoption du rapport d'orientations budgétaires, dans une délibération distincte.

3.1.2- Le rapport en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

Depuis le 1er janvier 2016, dans les EPCI de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le président présente un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de l'EPCI, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation[14].

La chambre constate la présentation annuelle du rapport depuis 2018, mais elle invite la communauté de communes à l'enrichir d'un bilan des actions conduites à cette fin dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques du groupement, de présenter des éléments relatifs à la prévention de toutes les violences faites aux agents sur leur lieu de travail et la lutte contre toute forme de harcèlement, et enfin à le présenter

[13] Au sens de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.
[14] Articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT.

préalablement à celui traitant des orientations budgétaires, au regard de son objet bien plus large que les seules considérations d'ordre budgétaire.

3.1.3- Des informations financières à développer dans les débats d'orientations budgétaires

Les EPCI sont tenus[15] d'organiser un débat sur les orientations générales du budget dans le délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci par l'assemblée délibérante. Ce débat s'appuie désormais sur la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires.

Le débat d'orientations budgétaires doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette[16]. La loi du 7 août 2015, relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé), a renforcé cette obligation en vue d'améliorer la transparence financière dans la gestion des collectivités locales.

Le rapport sur les orientations budgétaires doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, qui précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail (article L. 2312-1 du CGCT). L'article 13 de la loi du 22 janvier 2018, de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, a accru les contraintes pesant en la matière sur les collectivités territoriales, exigeant qu'il soit fait mention des prévisions d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel. Enfin, lors du débat d'orientations budgétaires ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation doit faire l'objet d'une communication du président de l'établissement public à son organe délibérant (article L. 5211-39-1 du CGCT).

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes avait souligné que les notes présentées dans le cadre du débat d'orientations budgétaires en conseil communautaire étaient peu détaillées, l'ordonnateur s'étant engagé à la mise en place d'un document complet et détaillé destiné à s'étoffer dans les années à venir.

La chambre constate l'enrichissement des données produites à l'appui du rapport d'orientations budgétaires mais note également l'absence d'éléments relatifs aux charges de personnel, au régime indemnitaire, aux nouvelles bonifications indiciaires, aux heures supplémentaires rémunérées, aux avantages en nature et à la durée effective du travail au sein de la communauté de communes, en méconnaissance des dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT (applicable par renvoi de l'article D. 5211-18-1 du CGCT). L'insertion des données relatives à l'évolution des dépenses de fonctionnement n'a pas été mise en œuvre.

Sur l'ensemble de la période sous revue, certaines informations nécessiteraient d'être complétées en matière d'orientations budgétaires de la section de fonctionnement du budget principal, de relations financières tissées avec les différents partenaires de la communauté de communes, d'avancement du schéma de mutualisation, sur les engagements pluriannuels, en recettes et en dépenses pour l'ensemble des budgets ou encore sur la situation des deux budgets annexes.

La chambre recommande en conséquence à l'ordonnateur d'enrichir le débat d'orientations budgétaires, en vue de satisfaire plus complètement aux obligations légales.

[15] Articles L. 5211-36 et D. 5211-18-1 du CGCT.
[16] Article L. 2312-1 du CGCT.

3.1.4- Une publicité des données à parfaire

En application de la loi NOTRé, les EPCI doivent rendre accessibles en ligne les informations publiques se rapportant à leur territoire, et disponibles sous format électronique. Ainsi, doivent être mis en ligne sur le site internet de l'EPCI[17], la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, le rapport d'orientations budgétaires ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Au cours de l'instruction, la communauté de communes a assuré la publicité, sur son site internet, de la note explicative de synthèse annexée au budget primitif pour les exercices 2019 et 2020, ainsi que les documents relatifs aux débats d'orientations budgétaires depuis 2014 et le rapport d'orientations budgétaires depuis 2016.

Par ailleurs, l'EPCI n'a pas mis en œuvre le décret du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions, applicable aux conventions d'objectifs et de moyens conclues à compter du 1er août 2017.

La chambre invite la communauté de communes à établir et publier une note explicative de synthèse annexée au compte administratif ainsi qu'à rendre accessibles sur son site internet les données essentielles des conventions de subventions.

3.1.5- Le cadre budgétaire et comptable

Le budget de la communauté de communes est composé d'un budget principal et de deux budgets annexes depuis 2015.

Le tableau qui suit présente la situation synthétique des différents budgets de la collectivité, ainsi que leur poids relatif au regard des recettes réelles de fonctionnement en 2019.

Tableau 3 : Budgets de la communauté de communes au 31 décembre 2019

Libellé	Type de budget	Nomenclature	Nature de l'activité (SPIC/SPA)	Assuj. TVA	Recettes de fonctionnement		Création / dissolution
					2019 (en €)	%	
CC plaine de l'Ain	Budget principal	M14			53 213 748	85,36%	
Aménagement zones économiques (ex développement économique)	Budget annexe	M14	SPIC	Oui	8 581 404	13,77%	
Immobilier locatif économique	Budget annexe	M14	SPA	Oui	544 031	0,87%	Création par délibération du 8 avril 2015
			Somme totale		**62 339 183**	**100,00%**	

Source : d'après les comptes de la communauté de communes

La communauté de communes a choisi d'instituer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ce qui confère un caractère administratif à ce service public et rend facultatif la création d'un budget annexe. Ainsi, la CCPA a décidé de supprimer ce budget annexe à compter du 1er janvier 2013 et de réintégrer son contenu dans le budget principal.

[17] Article R. 2313-8 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article R. 5211-41-1 du CGCT.

3.1.6- Des décisions budgétaires en matière de dépenses imprévues

À cinq reprises au cours de la période de contrôle[18], le président a procédé, par le biais d'arrêtés, à des virements de crédits entre chapitres de la même section sur la base de deux articles du CGCT : l'article L. 2312-2 du CGCT qui prévoit que « *les crédits sont votés par chapitre et, si le conseil municipal en décide ainsi, par article. Toutefois, hors les cas où le conseil municipal a spécifié que les crédits sont spécialisés par article, le maire peut effectuer des virements d'article à article dans l'intérieur du même chapitre* » et l'article L. 2322-2 du CGCT qui prévoit que « *le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. A la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rend compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget* ».

Les crédits pour dépenses imprévues étant destinés à permettre à l'exécutif de faire face à une urgence pour engager, mandater et liquider une dépense non inscrite initialement au budget, il n'est pas nécessaire d'attendre ou de provoquer une réunion de l'assemblée délibérante pour procéder à un virement de crédits provenant des dépenses imprévues.

En fonctionnement comme en investissement, le crédit inscrit en dépenses imprévues est employé par l'ordonnateur qui prend une décision (ou un arrêté) portant virement de crédit du compte correspondant de la section concernée au compte d'imputation par nature de la dépense engagée. Cette décision s'analyse comme une décision budgétaire et a le caractère d'un acte réglementaire, qui induit sa transmission au contrôle de légalité.

En l'espèce, les décisions de virement prises sous forme d'un arrêté par le président ont donné lieu à des virements de crédits entre deux chapitres distincts, en utilisant le crédit pour dépenses imprévues pour faire face à des dépenses relevant du chapitre des autres charges de gestion courantes en matière de subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé pour un montant de 327 135 € en 2017, de celui des autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion pour un montant de 3 887 € en 2017 et 55 950 € en 2019 et de celui des dotations aux amortissements pour un montant de 813 € en 2018.

Si les cinq arrêtés ont fait l'objet d'une transmission en préfecture, aucune pièce justificative de l'emploi de ces crédits n'a été produite en annexe des délibérations du conseil communautaire.

En outre, ce recours apparait inapproprié en ce qui concerne les subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé en 2017, dépenses prévisibles et pour lesquelles une dotation était prévue dès le budget primitif.

La chambre invite l'EPCI à respecter les dispositions de l'article L. 2322-2 du CGCT en produisant les pièces justificatives en annexe de la délibération.

3.1.7- De nombreuses carences dans les annexes aux documents budgétaires

Les annexes règlementaires des budgets, telles que prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, ont pour objet de compléter les données contenues dans les documents budgétaires, en vue d'informer les élus et les administrés sur les éléments déterminants de la situation de l'établissement public quant à la dette ou la trésorerie, aux engagements hors bilan tels que ceux contractés ou reçus envers des tiers, ou s'agissant de divers autres éléments permettant d'appréhender dans son ensemble la situation financière et patrimoniale.

[18] Décisions n° A 2017-0139 du 19 juin 2017, A 2017-0265 du 7 décembre 2018, A 2018-00017 du 17 janvier 2017, A 2018-0161 du 18 décembre 2018 et A 2019-0078 du 17 avril 2019.

La communauté de communes a produit régulièrement les annexes réglementaires devant accompagner le budget et le compte administratif. Cependant, certaines annexes n'ont pas été produites ou se révèlent largement incomplètes sur certains points.

Ainsi, les onze ratios financiers synthétiques sur la situation financière de la communauté, devant être publiés dans la rubrique « informations générales » des documents budgétaires en vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du CGCT, ont été très inégalement renseignés tout au long de la période.

Par ailleurs, en application de l'article L. 2313-1 du CGCT, « *les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (…), qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée et les dotations et participations reçues pour le financement du service, liées notamment aux ventes d'énergie ou de matériaux, aux soutiens reçus des éco-organismes ou aux aides publiques, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée* ».

Ces états, numérotés A7.3.1 et A7.3.2 au compte administratif, n'ont été complétés par la communauté de communes qu'à compter de 2019, pour la seule section de fonctionnement, alors même que la CCPA a réalisé plus de 7,3 M€ de dépenses d'investissement de 2014 à 2019 (voir infra).

En matière d'engagements hors bilan, sur l'ensemble de la période, les annexes relatives à l'état des emprunts garantis par l'établissement public (annexe n° IV B1.1) et au calcul du ratio d'endettement se rapportant aux garanties d'emprunt (annexe n° IV B1.2) n'ont pas été complétées alors même que l'EPCI indique, dans l'annexe listant les organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (annexe n° IV C2), avoir accordé deux garanties d'emprunts[19] (voir infra).

L'annexe sur l'état du personnel est certes complétée chaque année, mais elle est incomplète et comporte des erreurs de 2014 à 2019.

De même, aucun élément d'information n'a été intégré aux comptes administratifs en ce qui concerne les actions de formation des élus[20].

Au surplus, la communauté de communes doit améliorer les informations produites concernant les engagements financiers envers les organismes extérieurs. En effet, l'annexe du compte administratif qui recense les organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier (annexe n° IV C2) ne comporte d'éléments qu'à compter du compte administratif pour 2019 traitant de la délégation de service public pour la gestion d'un espace de coworking, attribuée à l'association Lab01 à compter du 28 avril 2016 (voir infra).

Enfin, l'annexe du compte administratif, afférente aux parts de capital détenues par l'établissement public, ne mentionne rien avant l'exercice 2019, qui retrace la seule détention de parts sociales pour un montant de 120 000 € de la société d'économie mixte plaine de l'Ain développement créée en 2019. Or, l'EPCI détient des participations depuis 2014 dans le capital de la société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) (voir infra).

[19] A la société civile immobilière du centre hospitalier d'Ambérieu-en-Bugey et une autre au syndicat d'électricité de l'Ain.

[20] Selon les comptes de gestion, les dépenses en matière de formations des élus, enregistrées au compte 6535, ont été de 316 € en 2015, 1 083 € en 2016 et 75 € en 2018.

C'est pourquoi, la chambre recommande à la CCPA de renseigner de façon précise et complète les annexes règlementaires des documents budgétaires, qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation financière et patrimoniale de la communauté de communes.

3.1.8- Des éléments d'informations absents du compte administratif

Aux termes de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, « *sont transmis par la commune au représentant de l'État et au comptable de la commune à l'appui du compte administratif les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune (…) 2° a garanti un emprunt ; 3° Ou a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme et dépassant le seuil prévu par le troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000* ». Cet article est applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

L'analyse des documents budgétaires fait apparaître que plusieurs organismes ont bénéficié de garantie d'emprunts[21] ou de subventions supérieures à 75 000 € sur la période. Ainsi, chaque année depuis 2015, l'association Art et musique a bénéficié de plus de 75 000 € de subvention. Il en est de même de l'association mission locale jeune, depuis 2016.

La chambre constate l'absence de production à l'appui du compte administratif des comptes certifiés de ces organismes. Elle invite la collectivité à s'assurer, quand il y a lieu, de la production complète des comptes certifiés des organismes aidés afin de les insérer à l'appui du compte administratif, dans le respect de la règlementation.

3.2- La gestion budgétaire

3.2.1- Les processus d'élaboration et de vote du budget

Dans son précédent rapport, la chambre avait noté une faible formalisation des procédures internes notamment dans la chaîne de la dépense publique.

La fonction financière, budgétaire et comptable est assurée par trois personnes (correspondant à 2,3 équivalents temps plein (ETP) en 2019) appartenant au service ressources qui dépend du pôle « ressources et mutualisations » rattaché à la directrice générale adjointe. Par ailleurs, un chargé de mission à temps plein, placé sous l'autorité du directeur général adjoint, assure depuis 2013, la préparation des débats d'orientations budgétaires et des budgets, la gestion patrimoniale et foncière, le suivi des fonds de concours, le suivi de la délégation de service public et des analyses financières.

Depuis fin 2018, une formalisation des procédures financières et comptables a été engagée. Ainsi, une note de procédure budgétaire a été réalisée et diffusée, précisant le calendrier budgétaire, les modalités pratiques concernant les opérations comptables de fin d'exercice et les modalités opérationnelles de la préparation budgétaire. Plusieurs procédures ont été élaborées, en matière notamment d'engagements pour la section d'investissement.

La communauté de communes n'a cependant pas signé de convention de service financier avec la trésorerie. En septembre 2018, la trésorerie a proposé une convention de recouvrement des produits locaux, qui n'a pas encore été soumise au vote du conseil communautaire.

La chambre constate la mise en place récente de procédures formalisées en matière d'élaboration des documents budgétaires, de procédures budgétaires et comptables. Dans un

[21] La société civile immobilière du centre hospitalier d'Ambérieu-en-Bugey et le syndicat d'électricité de l'Ain.

souci de bonne gestion et de transparence, la communauté de communes pourrait se doter de règles de gestion en matière de pluriannualité et d'un règlement budgétaire et financier rassemblant, dans un document unique, toutes les procédures budgétaires de l'établissement public.

3.2.2- Les taux de réalisation

Les taux d'exécution budgétaire (annexe n° 5) permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire ; ils sont calculés par le rapport entre les crédits votés par l'assemblée délibérante et les montants ayant donné lieu à émission de mandats ou de titres de recettes au cours de l'exercice.

Le précédent rapport de la chambre avait relevé le caractère imprécis des prévisions budgétaires, plus particulièrement de la section d'investissement.

De 2014 à 2019, les taux observés traduisent un niveau d'exécution budgétaire moyen pour les dépenses de fonctionnement et un faible niveau en ce qui concerne la section d'investissement, que ce soit en dépenses ou en recettes. Seules les prévisions de recettes de fonctionnement se sont avérées fiables.

3.2.2.1- Les taux de réalisation en fonctionnement

Pour les recettes réelles de fonctionnement, les taux d'exécution ont été supérieurs ou proche de 100 % chaque année. En revanche, les taux d'exécution enregistrés pour les dépenses réelles de fonctionnement, qui constituent pourtant des dépenses courantes et aisément prévisibles, se sont établis en moyenne à 95 %, avec une évolution erratique selon les années.

Tableau 4 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement du budget principal (hors rattachements)

En %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	94,2%	92,5%	92,1%	98,7%	92,3%	97,0%	95,0%
Recettes réelles de fonctionnement	104,1%	104,9%	103,9%	102,1%	104,4%	106,1%	104,3%

Source : Calculs CRC d'après les comptes administratifs, communauté de communes

Les faibles taux d'exécution en 2014, 2015, 2016 et 2018 s'expliquent pour partie par la pratique des dépenses imprévues. L'article L. 2322-1 du CGCT a fixé une limite à 7,5 % des dépenses prévisionnelles réelles. Cette limite a été respectée pour tous les exercices de la période sous revue (cf. annexe n° 6). Cependant, cette pratique de réservation de crédits a induit des montants importants de crédits annulés en fin d'exercice. De même, la chambre constate, depuis 2016, le niveau élevé des crédits annulés en matière de subventions aux associations et aux organismes de droit privé.

La chambre invite la communauté de communes à ajuster ses prévisions en matière de dépenses de fonctionnement, en ce qui concerne plus particulièrement les dépenses imprévues et les subventions de fonctionnement.

3.2.2.2- Les taux d'exécution en investissement

Depuis 2014, les taux d'exécution en recettes de la section d'investissement ont connu de fortes fluctuations, se révélant très faibles en tendance d'ensemble sur la période sous revue, avec un taux d'exécution annuel moyen n'excédant pas 56 %.

Le taux d'exécution annuel moyen des dépenses d'investissement a atteint 41 % avec des taux annuels médiocres durant toute la période d'analyse.

Tableau 5 : Taux de réalisation de la section d'investissement du budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Dépenses réelles d'investissement (hors 1644)							
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	36,3 %	40,4 %	36,2 %	33,0 %	57,7 %	40,2 %	41,0 %
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts dont restes à réaliser	79,8 %	65,7 %	70,7 %	78,8 %	83,6 %	88,5 %	78,6 %
Recettes réelles d'investissement (hors 1644 et 1068)							
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts hors restes à réaliser	75,0 %	100,0 %	36,1 %	26,7 %	68,8 %	50,7 %	56,3 %
Taux d'exécution - réalisation sur crédits ouverts dont restes à réaliser	94,6 %	109,2 %	44,4 %	83,4 %	85,8 %	80,8 %	82,2 %

Source : Calculs CRC d'après les comptes administratifs, communauté de communes

En moyenne, durant la période examinée, près de la moitié des dépenses réelles d'investissement prévues au budget n'a pas donné lieu à réalisation.

En début de période, le faible taux de réalisation s'explique par une volonté politique d'afficher la mise en œuvre de projets d'investissement, auxquels les services n'ont pas pu donner suite sur la seule année budgétaire, entraînant des restes à réaliser importants. L'EPCI a indiqué lors de l'instruction que ses faibles taux de réalisation en investissement avaient pour origine des retards de chantiers avec des aléas techniques, une mésestimation des délais en matière d'affaires foncières, et un sous-effectif au niveau des équipes techniques de suivi. La mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements à compter de 2018 a permis d'améliorer le taux d'exécution cette année-là. Cependant, dès 2019, les taux d'exécution des dépenses d'investissement ont à nouveau diminué pour s'établir à 51 %. Cette baisse peut s'expliquer par la mise en œuvre de projets d'investissement importants lancés sur l'année[22], qui ont induit d'importants restes à réaliser, en l'absence de gestion en autorisations de programme et en crédits de paiement.

La chambre constate à nouveau le caractère très imprécis des prévisions de la section d'investissement, tant en recettes qu'en dépenses.

3.3- La gestion comptable

3.3.1- Une comptabilité d'engagement à améliorer

L'article L. 2342-2 du CGCT[23] dispose que l'ordonnateur tient la comptabilité d'engagement des dépenses, permettant d'établir à tout moment la disponibilité réelle des crédits ouverts au budget. Si elle n'est pas obligatoire en recettes, la pratique de l'engagement est nécessaire au suivi de l'exécution budgétaire. Ainsi, l'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. En fin d'exercice, le solde des engagements permet de déterminer le montant des charges et produits à rattacher à l'exercice, qui influe sur le résultat de fonctionnement, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser en investissement et

[22] Dont les travaux de restauration du château de Chazey-sur-Ain pour 2,4 M€, les travaux de viabilisation de l'ancien camp de Fromentaux pour 0,9 M€ et les travaux d'aménagement d'une liaison mode doux entre Loyettes et Saint-Vulbas pour 0,9 M€.

[23] Applicable par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

fonctionnement. Ils font partie intégrante du résultat du compte administratif et doivent être sincères pour établir le compte administratif.

Cette obligation avait été rappelée à la communauté de communes lors du précédent rapport de la chambre régionale de comptes. En réponse, l'ordonnateur avait précisé qu'il allait mettre en place une comptabilité d'engagement pour l'investissement puis, dans un second temps, pour le fonctionnement au cours de l'année 2013.

Une comptabilité d'engagement a été effectivement mise en place depuis 2014 en investissement et s'est étoffée depuis. L'analyse du grand livre permet de constater, sur l'exercice 2019, la réalisation de nombreux engagements en section d'investissement. Cependant, certaines dépenses d'investissement ne font toujours pas l'objet d'engagement tels par exemple les annonces en matière de marchés publics, de travaux[24] ou certains achats de matériels[25]. En ce qui concerne la section de fonctionnement, des engagements sont certes opérés, mais ils ne représentent qu'une partie des dépenses.

La chambre rappelle à la CCPA son obligation en matière de comptabilité d'engagement, en investissement comme en fonctionnement et l'invite à s'y conformer sans délai.

3.3.2- Les opérations de fin d'exercice

3.3.2.1- Le rattachement des produits et des charges

Les produits et les charges doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel se situe le fait générateur et pour lequel il y a eu service fait, afin de respecter le principe d'indépendance des exercices.

Lors de son précédent rapport, la chambre avait observé une absence de rattachement des produits et des charges.

En matière de rattachement, l'EPCI n'a mis en place aucun seuil, mais a rappelé aux services l'exigence de justification du service fait à l'appui des demandes de rattachement, à compter de fin 2018, par le biais des notes de clôture comptable.

La lecture des documents budgétaires de 2014 à 2019 montre que la communauté de communes a procédé à des rattachements seulement à compter de 2018 en matière de dépenses sur le budget principal pour un montant de 139 595 €, dont 138 435 € de prestations de service correspondant à une facture en lien avec le marché d'animation de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat et le reste à des charges financières. En 2019, seules les charges financières correspondant aux intérêts courus non échus ont été rattachées pour le budget principal, à hauteur de 10 957 € et, pour le budget annexe de l'immobilier locatif économique, pour un montant de 7 106 €.

Or, l'analyse des mandats émis au début des exercices 2017 et 2018 a montré l'absence de rattachement de dépenses de fonctionnement à l'exercice au cours duquel se situe le fait générateur et pour lequel il y a eu service fait pour les contrats de maintenance, les prestations de service en matière d'ordures ménagères confiés au syndicat Organom[26], le tri des emballages, la location de bennes à ordures ménagères ou encore la gestion des déchèteries.

[24] Exercice 2019 – Mandat n° 2238 -Travaux camps des Fromentaux pour 29 898 € et mandat n° 2894 – Rénovation du garage des bennes des ordures ménagères St Rambert-en-Bugey pour 1 500 €.
[25] Exercice 2019 - Mandat 2896 – achat vidéoprojecteur portable pour le LAB01 pour un montant de 849,95 €.
[26] Pour un montant de 133 116 € en 2017 et de 138 617 € en 2018.

La chambre constate l'existence récente d'une procédure de rattachement et la mise en place de rattachements de charges financières. Cependant, elle invite à nouveau l'EPCI à respecter l'obligation de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent.

3.3.2.2- Des restes à réaliser importants

L'évaluation correcte des restes à réaliser, en dépenses et en recettes, participe à la détermination du résultat de l'exercice, qui doit restituer une image fidèle et sincère de l'année comptable écoulée. Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, arrêtés à la clôture de l'exercice, correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Le précédent rapport de la chambre avait noté le caractère insincère des restes à réaliser compte tenu de l'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement.

L'examen des comptes administratifs montre qu'aucun reste à réaliser en dépenses et en recettes n'a été porté en section de fonctionnement du budget principal ; leur montant a été très fluctuant pour la section d'investissement, atteignant pour certains exercices des niveaux supérieurs aux réalisations de l'année.

Tableau 6 : Montant total des restes à réaliser du budget principal en dépenses et recettes d'investissement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	6 212 485	4 839 148	6 947 606	10 587 284	5 955 456	12 954 370	**47 496 348**
Dépenses d'investissement réalisées	5 185 374	7 719 129	7 284 587	7 648 877	13 246 010	10 779 571	**51 863 547**
Restes à réaliser en recettes d'investissement	111 249	313 744	279 327	2 965 360	1 760 665	3 583 119	**9 013 465**
Recettes d'investissement réalisées	5 547 042	8 343 683	1 825 318	7 115 991	11 779 155	6 050 214	**40 661 403**

Source : d'après les comptes administratifs du budget principal de la communauté de communes

En 2019, les restes à réaliser ont concerné, en recettes d'investissement, uniquement des subventions de l'État, du département, de la région, de l'ADEME, de la commune d'Ambérieu-en-Bugey dans le cadre d'un fonds de concours et du syndicat Organom pour des points d'apports volontaires. Cependant au vu des pièces justificatives produites, deux subventions[27] d'un montant total de 1,84 M€ ne pouvaient pas être considérées comme des recettes certaines au 31 décembre 2019 en l'absence d'élément d'engagement définitif du financeur.

En matière de dépenses, les restes à réaliser ont concerné essentiellement des engagements donnés aux communes dans le cadre des fonds de concours, aux organismes de logements sociaux dans la cadre du programme de l'habitat et de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat, ainsi qu'aux prestataires dans le cadre de marchés de travaux essentiellement. Une analyse pour l'année 2019 montre que le dispositif des restes à réaliser en dépenses demeure perfectible.

La chambre invite la communauté de communes à respecter la définition règlementaire des restes à réaliser, fixée par l'article R. 2311-11 du CGCT, dont il incombe au seul ordonnateur d'assurer le suivi sur la base de la comptabilité des engagements.

[27] Subventions de la commune d'Ambérieu-en-Bugey pour la réhabilitation et l'extension du gymnase pour 340 558 € et celle de l'État et de la Région de 1,5 M€ pour le projet ACMUTEP pour la requalification de friches industrielles.

3.3.3- La gestion patrimoniale

Le patrimoine d'un établissement public est retracé dans ses comptes de bilan, qui doit en donner une image fidèle, complète et sincère. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable. Le comptable tient la comptabilité générale des comptes d'immobilisations, procédant notamment des opérations d'acquisitions et de cessions. Ainsi, en matière d'immobilisation, la responsabilité du suivi incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public.

3.3.3.1- L'inventaire et l'état de l'actif

L'équipe de contrôle de la chambre a consulté l'inventaire tenu par la collectivité, en vue d'en apprécier la qualité et la concordance, avec les données de l'état de l'actif du comptable produit au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2019.

Il en ressort, pour le budget principal, un écart global de 9,93 M€ en 2016 et de 8,35 M€ en 2019 (annexe n° 4), attestant d'un suivi patrimonial défaillant assuré par les services de l'ordonnateur.

Cet écart important s'explique, notamment, par l'absence d'intégration des biens du précédent budget annexe Environnement, clôturé en 2013, dans le budget principal. Au 31 décembre 2019, l'inventaire de ce budget annexe clôturé indique encore une valeur brute des biens de 14,1 M€. Des écritures comptables de sorties ont été passées en 2019. L'EPCI doit poursuivre et finaliser ce travail d'écriture pour intégrer ces biens à l'inventaire du budget principal.

Il est aussi relevé que l''inventaire et l'état de l'actif pour l'exercice 2019 mentionnent toujours la propriété[28] de deux groupes scolaires à Meximieux et Ambérieu-en-Bugey, alors même que cette propriété a été transférée aux deux communes.

Par ailleurs, les immobilisations affectées à un organisme tiers doté de la personnalité morale, doivent donner lieu à l'attribution d'un numéro d'inventaire et doivent être inscrites, par opérations d'ordre non budgétaires, au budget de la communauté de communes (à l'une des subdivisions du chapitre 24). L'EPCI n'a pas opéré de telles inscriptions pour la délégation de service public concernant la gestion de l'espace de coworking.

La chambre recommande à l'ordonnateur de mettre fin aux incohérences, de mettre à jour l'inventaire et de se rapprocher du comptable, de sorte que la mise à jour des documents de suivi du patrimoine intercommunal, inventaire physique des biens et état de l'actif, puisse s'effectuer en parallèle, en parfaite cohérence.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'actif a été suivi jusqu'en 2008, mais qu'après cette date la communauté de communes n'a plus reçu de document de pointage de la part de la trésorerie. La chambre rappelle à l'ordonnateur sa responsabilité dans le suivi des immobilisations et de la mise à jour de l'inventaire.

3.3.3.2- L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisations

Le stock des immobilisations en cours, qui devrait être cohérent avec le montant annuel des immobilisations réalisées, apparaît élevé à compter de 2019, s'agissant des données du budget principal, ce qui n'est pas le cas pour le budget annexe relatif à l'immobilier locatif.

[28] Inscriptions en terrains pour 128 631 € et en bâtiments scolaires pour 1,89 M€.

Tableau 7 : L'intégration des travaux achevés pour le budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 437 697	3 352 674	3 138 968	3 838 336	7 377 220	5 011 928
Immobilisations corporelles en cours (solde chapitre 23)	437 403	713 276	1 724 985	3 921 814	8 130 726	9 903 479
Immobilisation corporelles (solde chapitre 21)	33 154 029	36 039 725	37 860 296	43 492 370	46 771 526	49 545 405

Source : d'après les comptes de gestion de la communauté de communes

Ce constat traduit un suivi insuffisant des comptes d'immobilisations sur la fin de période contrôlée, qui devraient être apurés régulièrement, dès l'achèvement des programmes, pour leur intégration dans le patrimoine intercommunal. Le différé de transfert, dans les comptes d'imputation définitive, reporte d'autant la période de constatation des amortissements afférents, et fausse les comptes de résultats annuels comme les comptes de bilan.

La chambre recommande à la communauté de communes de veiller à suivre plus rigoureusement les immobilisations en cours, afin de transférer de manière régulière les éléments patrimoniaux réalisés dans les comptes d'imputation définitive.

3.3.3.3- La mise en place d'une comptabilité des stocks de terrains

Aux termes de la nomenclature comptable M14[29], la production de terrains aménagés destinés à être revendus doit obligatoirement faire l'objet d'une comptabilité de stock et d'un budget annexe. Les comptes de stocks sont dans ce cas budgétaires et ils participent à l'équilibre de la section d'investissement.

Dès lors qu'une comptabilité de stocks est tenue, une balance des stocks est transmise, en fin d'exercice, au comptable pour lui permettre de comptabiliser les opérations relatives à la variation des stocks. Cette balance indique, par compte, la valeur du stock au 1er janvier et au 31 décembre de l'exercice.

Le précédent rapport de la chambre avait souligné que les terrains destinés à la vente n'avaient pas à être intégrés dans le patrimoine de l'EPCI et que les opérations correspondantes devaient être décrites dans une comptabilité de stocks spécifique. L'absence d'écriture de stocks relevée depuis 2009 avait été régularisée par une décision modificative budgétaire du 15 décembre 2012.

La CCPA dispose d'un budget annexe dédié à l'aménagement de ses zones d'activités économiques, dans lesquelles elle a procédé à des travaux d'aménagement ainsi qu'à des achats et ventes de terrains. Le nombre de ces zones d'activités a fortement évolué sur la période passant de cinq en 2016 à 33. En effet, depuis le 1er janvier 2017, la CCPA est devenue compétente en matière de développement économique et notamment pour les zones d'activités économiques. Après avoir défini plusieurs critères pour qu'une zone soit qualifiée de zones d'activités économiques[30], le conseil communautaire a identifié 28 zones d'activités communales au 31 décembre 2017 pour lesquelles une délibération du 29 janvier 2018 a acté les conditions financières et patrimoniales de leur transfert à la CCPA.

[29] Tome 1 Titre 3 L'exécution budgétaire Chapitre 4 Opérations de fin d'exercice § 4 " dispositions relatives aux stocks ".

[30] Par délibérations du 6 juillet et 16 novembre 2017, les critères suivants ont été retenus : zone ayant une vocation économique ; zone présentant une certaine superficie et regroupant plusieurs entreprises ou plusieurs établissements ; zone affichant une cohérence d'ensemble et une continuité territoriale ; zone étant dans la plupart des cas le fruit d'une opération d'aménagement, mais pouvant aussi être spontanée ; zone traduisant une volonté publique de développement économique coordonné.

La chambre constate que l'EPCI a réalisé chaque année depuis 2014 les écritures de stocks relatives aux terrains aménagés et a produit annuellement au comptable public un certificat administratif récapitulant le stock initial, au début de l'exercice, et le stock final au 31 décembre de l'exercice.

Dans son précédent rapport, la chambre avait recommandé à l'EPCI d'assurer un suivi permanent de l'aménagement et de la commercialisation des zones d'activité économique. Dans ce cadre, la chambre constate la mise en place d'un suivi financier par zone[31] intégrant par année, les achats de terrains, les frais engendrés par l'aménagement des zones, les ventes et les subventions reçues, ce qui constitue un outil de pilotage pour le suivi financier des opérations. De même, un suivi des avances du budget principal au budget annexe permet de suivre les remboursements opérés par zone.

3.3.4- Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT impose aux communes et groupements dont la population est supérieure à 3 500 habitants, de procéder à l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées. L'article R. 2321-1 du CGCT précise que les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante.

Dans le respect des dispositions précitées, la communauté de communes procède à l'amortissement de ses immobilisations, dix délibérations[32] ayant déterminé les durées d'amortissement de référence pour les biens de caractère renouvelable. Les durées d'amortissement pratiquées sont cohérentes avec les délibérations de principe et les durées préconisées par la nomenclature comptable M14.

Suite à l'extension de son périmètre, la communauté de communes a pris plusieurs délibérations pour acter des durées d'amortissement des biens mis à disposition. Enfin, par délibération en date du 25 juin 2019, l'EPCI a décidé de ne plus pratiquer d'amortissements sur les bâtiments d'intérêt communautaire sauf en ce qui concerne les immeubles de rapport, tout en rappelant que les amortissements commencés sur les biens immobiliers concernés seront menés à terme.

3.3.5- Les provisions

Le provisionnement constitue l'une des applications du principe de prudence permettant de constater une dépréciation, un risque ou l'étalement d'une charge et, selon le régime de droit commun, la mise en réserve de la somme disponible pour financer la charge induite par le risque. Celles-ci doivent être constituées par délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, ou d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce (garanties d'emprunts, dépréciation notamment), ou lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis (article R. 2321-2 du CGCT). Les autres risques sont soumis à l'appréciation des collectivités.

L'article R. 2321-2 du CGCT précise qu'« *une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision* ». Les provisions ont un caractère provisoire : elles doivent être ajustées tous les ans au regard

[31] De 2003 à 2020 pour les cinq premières ZAE intercommunales, à compter de 2017 pour les autres ZAE.
[32] Délibérations en date des 25 octobre 1997, 18 mars 2006, 31 mars 2012, 15 juin 2016, 1er juin 2017, 6 juillet 2017, 28 septembre 2017, 16 novembre 2017, 8 mars 2018 et 25 juin 2019.

de l'évolution des risques et charges encourus. Les provisions devenues sans objet à la suite de la réalisation ou de la disparition du risque ou de la charge, doivent être soldées et donner lieu à reprise intégrale.

Au cours de la période de contrôle, la communauté de communes a constitué une provision de type semi-budgétaire, enregistrée en 2017 au budget principal en dotation aux provisions pour risques et charges exceptionnels[33]. En effet, par délibérations du 10 mars 2016 et du 16 novembre 2017, le conseil communautaire a acté de la constitution d'une provision de 300 000 € afin de garantir l'achèvement des travaux (couche de roulement, raccordements aux réseaux) dans le cadre de l'aménagement d'une zone d'activité économique au lieudit « Les Granges » à Meximieux. Cette provision n'a pas été ajustée depuis 2016 et n'appelle pas d'observation de la chambre.

En application du 3ème paragraphe de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public* ». Le montant de la provision doit être établi à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé à partir des informations communiquées par le comptable public. La communauté de communes n'a pas procédé à la constitution de provisions et à des ajustements, sur la base des informations recueillies auprès du comptable public, pour les créances en souffrance et les difficultés de recouvrement. Au 31 décembre 2018, les états de restes 2018 du budget principal représentent 514 024 € dont une majorité des titres a été prise en charge en 2016 et 2017 à hauteur de 480 344 € (ce qui représente 93,45 % du volume global des sommes restant à recouvrer). Cependant, certains titres correspondent à des créances parfois anciennes prises en charge entre 2011 et 2016 pour un volume global de 31 511 €.

La chambre invite la communauté de communes à constituer des provisions, à raison de difficultés avérées de recouvrement de créances, inscrites en restes à recouvrer sur comptes de tiers.

3.3.6- La comptabilisation des avances

3.3.6.1- Les avances aux budgets annexes

Les avances éventuelles du budget principal au budget annexe sont comptabilisées au compte 2763 (budget principal) et au compte 1687 dans le budget annexe.

L'état de l'actif du comptable et l'inventaire de l'ordonnateur au 31 décembre 2019 de la communauté de communes mentionnent plusieurs avances remboursables aux deux budgets annexes pour un montant total de 10,9 M€ pour le budget annexe relatif à l'aménagement des zones économiques, et de 1,22 M€ pour le budget annexe de l'immobilier locatif.

Au vu de l'importance des avances consenties à ces deux budgets annexes par rapport au niveau de capacité d'autofinancement nette de ces deux budgets annexes[34], leur remboursement est difficilement envisageable dans un avenir proche.

Le budget annexe relatif à l'aménagement des zones économiques a repris les avances, précédemment consenties par le syndicat mixte de la plaine de l'Ain avant 2011, pour un montant de 8 261 081 €, enregistré dans un compte spécifique relatif aux autres dettes des autres établissements publics locaux[35]. Depuis 2014, les remboursements d'avances ont tous

[33] Compte 6875.
[34] CAF nette de 181 923 € € pour le budget annexe relatif à l'aménagement des zones économiques et de 238 316 € en 2019 pour le budget annexe de l'immobilier locatif.
[35] 16876 pour les autres dettes des autres établissements publics locaux.

été enregistrés au compte relatif aux autres dettes des communes membres du groupement[36] alors même que des remboursements ont concerné des avances consenties au budget annexe du syndicat mixte de la plaine de l'Ain avant 2011. Le suivi des avances consenties et les remboursements opérés sont dorénavant réalisés par zone d'activité.

Dans un souci de lisibilité et de transparence, la chambre invite la communauté de communes à suivre les opérations relatives aux avances du budget annexe « aménagement des zones économiques » en respectant les imputations comptables, tout en mettant en cohérence les libellés des avances mentionnées dans l'inventaire, en lien avec les zones d'activités concernées.

3.3.7- Les avances à l'établissement public foncier de l'Ain

Conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14[37], le compte 1687 « autres dettes » enregistre notamment les dettes résultant d'un engagement de rembourser à une collectivité (ou à un établissement) un emprunt contracté par cette dernière, pour réaliser une opération en qualité de mandataire. Enfin, le compte 2768 « intérêts courus » est destiné à recevoir les intérêts courus non échus sur prêts et créances.

La communauté de communes est membre adhérent de l'établissement public foncier (EPF) de l'Ain. Celui-ci réalise des acquisitions foncières ou immobilières, ainsi que des actions ou opérations d'aménagement pour le compte de ses membres, assumant une fonction de portage foncier.

Par délibération du 13 avril 2017, le conseil communautaire a émis un avis favorable pour une intervention de l'EPF pour l'acquisition d'une parcelle de terrain en vue du réaménagement du quartier de la gare d'Ambérieu-en-Bugey et autorisé le président à signer la convention de portage foncier. Le coût du portage a été fixé à 250 000 € sur une durée de dix ans dans la convention signée le 13 avril 2017.

L'analyse des mandats de l'EPCI a montré une comptabilisation sous forme d'avances (au compte 27638) du remboursement en capital à l'EPF pour un montant total de 50 681,84 € pour 2018 et 2019. Quant aux intérêts, ils ont été comptabilisés en honoraires (au compte 6226) pour un montant total de 8 666,59 € sur la même période. L'encours de dette de 250 000 € n'a pas été comptabilisé.

Contrairement aux dispositions de l'instruction M14, la communauté de communes n'a pas enregistré l'intégralité de sa dette envers l'EPF de l'Ain, dès la signature de la convention prévoyant le remboursement par la CCPA ni enregistré l'annuité en capital et en intérêts.

Par ailleurs, une délibération en date du 29 novembre 2018 a émis un avis favorable pour une intervention de l'EPF pour l'acquisition d'une autre parcelle de terrain avec un coût du portage fixé à 310 000 €. Cependant, aucun enregistrement comptable de l'encours de dette n'a été effectué.

Les enregistrements comptables ne permettent pas actuellement de retracer fidèlement les dettes contractées auprès de l'EPF. La chambre invite la communauté de communes à reprendre, avec le comptable public, les schémas de comptabilisation des opérations réalisées avec l'EPF de l'Ain afin de régulariser l'enregistrement des créances et dettes vis-à-vis de l'établissement, et de faire figurer dans les annexes des documents budgétaires l'ensemble des informations relatives aux engagements réciproques tissés avec l'EPF.

---

[36] Compte 168741.

[3737] De la sorte, le solde du compte 1687 doit correspondre au capital restant à rembourser à l'EPF, tandis que le compte 2763, représentant la créance de la communauté de communes, doit être soldé lors de la rétrocession.

3.4- Un suivi financier des risques externes à mettre en place

Les processus de suivi des risques financiers, qui permettent d'assurer une maîtrise des principaux risques financiers portés par les organismes dans lesquels l'EPCI a pris un engagement financier, ne sont pas formalisés. S'il n'existe pas de cartographie des risques formalisée, plusieurs risques ont été identifiés par la communauté de communes.

3.4.1- Des garanties d'emprunts à suivre

3.4.1.1- La garantie d'emprunt avec la SCI du centre hospitalier privé d'Ambérieu-en-Bugey

Le SIVOM de la plaine de l'Ain a accordé une garantie d'emprunt, par délibérations en juin et octobre 2000, sous forme d'un acte de cautionnement simple de 8,2 millions de francs (soit 1,25 M€) sur 25 ans à la société civile immobilière du centre hospitalier d'Ambérieu-en-Bugey.

La lecture du contrat de cautionnement simple entre la banque et le SIVOM signé en juillet 2001 prévoit un cautionnement de 2,9 millions de francs (soit 442 102 €). Cette même somme est également citée dans la convention qui lie le SIVOM avec la SCI du centre hospitalier d'Ambérieu-en-Bugey en date du 20 décembre 2001. Au 1er janvier 2003, suite à la transformation du SIVOM en communauté de communes, cette dernière a repris les droits et obligations du précédent EPCI.

Les comptes administratifs de la communauté de communes, à partir de 2016, mentionnent cette caution dans l'annexe relative aux listes des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier (annexe n° IV C.2) pour la somme de 1,84 M€ auprès de la clinique mutualiste d'Ambérieu-en-Bugey, montant qui ne correspond pas à celui du contrat de cautionnement signé en juillet 2001 fixé à 442 102 €. Par ailleurs, la SCI du centre hospitalier d'Ambérieu-en-Bugey a été dissoute le 29 novembre 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'après renseignements auprès de la banque, le prêt objet de la caution a été soldé en juillet 2015. La chambre rappelle la nécessité de suivre et de mettre à jour régulièrement les états financiers.

3.4.2- La garantie d'emprunt au syndicat intercommunal d'énergie et d'e-communication de l'Ain

Par une délibération du 6 juillet 2017, la communauté de communes a accordé son cautionnement au syndicat intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain à hauteur de 1,2 M€ sur une durée de 30 ans et un mois. Cette caution appelle plusieurs remarques.

Aux termes de la délibération, cet engagement financier fait suite à une situation financière dégradée du syndicat, maître d'ouvrage du réseau de fibre optique déployé sur le département de l'Ain, et nécessaire pour la réalisation du programme de travaux pour 2017.

Les communautés de communes sont soumises au principe de spécialité qui régit tous les EPCI, elles ne peuvent intervenir que dans leur champ de compétences. En l'espèce, la communauté de communes de la plaine de l'Ain, qui n'est pas membre du syndicat, n'a pas de compétence en matière de communication électronique sauf pour les zones d'activités, précision qui a été rappelée par un courrier de la sous-préfète de Belley en date du 4 septembre 2017.

Outre ce problème de compétence, l'EPCI n'a pas publié les comptes de cet organisme avec le compte administratif, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1-1 du CGCT ni réalisé d'analyse formalisée des comptes du syndicat, en sa possession, alors même que la situation financière dégradée du syndicat était l'une des raisons de cet engagement financier.

La chambre recommande à la communauté de communes de respecter le principe de spécialité et de n'intervenir que dans le champ de ses compétences. Elle l'invite par ailleurs à publier les comptes du syndicat en conformité avec les dispositions de l'article L. 2313-1-1 du CGCT et à mettre en place des processus de suivi des risques financiers notamment en ce qui concerne les garanties d'emprunts.

3.4.3- Un manque de transparence dans les relations avec la SEMCODA

La CCPA est compétente en matière de politique du logement et du cadre de vie et l'EPCI est signataire des contrats territoriaux instaurés par le département de l'Ain pour apporter des aides aux bailleurs sociaux en vue de la construction de logements sociaux. Une délibération du conseil départemental de l'Ain du 4 juillet 2013 a modifié le mode de versement des aides en faveur des bailleurs sociaux en laissant le choix de verser ces aides soit directement en tant que subvention, soit, lorsqu'une ouverture de capital est en cours, de rentrer pour une opération bien définie au capital du bailleur en versant l'aide sous forme de participations.

Au cours de la période sous contrôle, l'EPCI a versé 404 000 € de subventions d'équipements à la SEMCODA et a acquis 282 978 € de titres de participations, pour le financement d'opérations en matière de logement social, sans que l'annexe du compte administratif, afférente aux parts de capital détenues par l'établissement public ne le mentionne.

Tableau 8 : Montant des subventions d'équipements versées et des participations acquises avec la SEMCODA dans le cadre d'opérations en lien avec le PLH

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Subventions d'équipement versées aux autres organismes publics - Bâtiments et installations	0	94 000	30 000	30 000	0	250 000	404 000
Titres de participation	132 980	0	29 998	0	0	120 000	282 978

Source : d'après les comptes de la communauté de communes

3.4.3.1- Le rachat des titres de participation de la SEMCODA aux communes

Aux termes de l'article L. 1521-1 du CGCT, « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a intégralement transférée à un établissement public de coopération intercommunale (…) peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'EPCI ou à la métropole de Lyon plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

Suite à la modification des statuts actée par arrêté préfectoral en date du 18 mai 2017 et dans le cadre de la compétence optionnelle en matière de politique du logement et du cadre de vie, la communauté de communes est devenue compétente pour la participation au capital de sociétés d'économie mixte compétentes en matière d'habitat et de logement.

Dans une délibération du 16 novembre 2017, le conseil communautaire a approuvé le transfert de l'ensemble des parts sociales de la SEMCODA détenues par les communes. Les modalités financières ont été fixées, avec un prix de cession minimum de 54 € par part sociale et au moins équivalent au prix auquel chaque commune a acquis les parts, primes d'émissions éventuelles comprises.

Ainsi, au total, en 2018 et 2019, la communauté de communes a acquis 39 218 parts de la SEMCODA pour un montant total de 2,86 M€ (voir annexe n° 4). Cumulées avec les 716 parts en sa possession[38], l'EPCI possède au 31 décembre 2019 un total de 39 934 parts pour un montant total versé de 3 143 566 € (ce qui représente un coût d'acquisition moyen de 78,72 € par action), devenant le deuxième actionnaire public de la SEMCODA après le département de l'Ain[39].

Suite à ce transfert, la chambre constate que la communauté de communes assume un risque financier substantiel lié aux opérations d'aménagement menées par la SEMCODA sur son territoire.

Or, la CCPA n'a pas de représentant au conseil d'administration, lequel est composé de six représentants du conseil départemental, et de cinq représentants nommés par les délégués des collectivités actionnaires, réunis en assemblée spéciale conformément à l'article 16 des statuts de la SEMCODA. La CCPA a nommé son représentant au sein de l'assemblée spéciale par une délibération du 18 décembre 2014.

Les rapports annuels de gestion ont été dûment présentés devant le conseil communautaire, qui en a pris acte dans le cadre des délibérations successives du 29 septembre 2016, du 21 décembre 2017, du 27 septembre 2018 et du 14 novembre 2019. Le conseil communautaire a également pris acte du rapport définitif de la chambre régionale des comptes relatif à la gestion de la SEMCODA pour les exercices 2013 à 2016, dans le cadre d'une délibération du 20 décembre 2018.

Au 31 décembre 2018, le capital social était de 46 256 100 € pour un nombre total d'actions de 1 051 275, soit une valeur nominale de 44 € par action, alors que la CCPA a acquis ces actions au prix moyen de 78,72 €.

Dans un souci de transparence, la chambre invite la CCPA à mentionner le nombre d'actions détenues et leur valeur nominale réelle au conseil communautaire lors de la présentation du prochain rapport annuel et financier de la SEMCODA.

La chambre recommande à la communauté de communes de procéder à une analyse des comptes 2019 de la SEMCODA, au vu de l'évolution du capital social et de constituer, si nécessaire, une provision pour dépréciation des participations.

4- LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ET LA STRATÉGIE D'INVESTISSEMENT

L'analyse de la situation financière de la CCPA de 2014 à 2019 se fonde sur les comptes de la communauté de communes mais intègre l'élargissement de périmètre et par conséquent les données comptables du territoire des communautés de communes de la vallée de l'Albarine et de Rhône Chartreuse de Portes, à partir de 2017.

L'analyse de la situation financière porte sur le budget principal, qui représente 85 % des recettes de fonctionnement totales de l'EPCI. L'intégralité des données d'analyse financière sont jointes en annexe n° 8.

[38] Acquises en 2014, 2016 et 2019 pour un montant total de 282 978 €.
[39] Soit 3,73 % sur un total de 1 051 275 actions.

4.1- Le maintien d'un haut niveau d'autofinancement

4.1.1- Un haut niveau d'autofinancement

Compte tenu de son haut niveau de bases fiscales lié à l'implantation de la centrale nucléaire du Bugey et du parc industriel de la plaine de l'Ain sur son territoire, la CCPA est un établissement structurellement bien doté en produits issus de la fiscalité économique, qui dispose de produits de gestion dynamiques. Même si les charges de gestion ont elles aussi progressé de manière importante, la CCPA a dégagé un haut niveau d'autofinancement, qui s'est tassé durant la période 2014-2016, puis s'est redressé à partir de 2017.

Tableau 9 : La formation de l'autofinancement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions (AC))	20 198 506	21 263 465	20 551 237	22 580 637	25 994 415	27 172 587	*6,1 %*
+ Ressources d'exploitation	487 346	490 200	487 633	577 945	639 856	632 740	*5,4 %*
= Produits "flexibles" (a)	**20 685 852**	**21 753 664**	**21 038 870**	**23 158 583**	**26 634 271**	**27 805 327**	***6,1 %***
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 385 119	5 175 166	4 523 135	4 949 254	4 615 176	5 325 560	*-0,2 %*
+ Fonds de péréquation (FPIC+FNGIR)	-9 043 694	-9 130 914	-9 659 659	-9 119 332	-9 809 885	-9 456 078	*0,9 %*
= Produits "rigides" (b)	**-3 658 575**	**-3 955 748**	**-5 136 524**	**-4 170 078**	**-5 194 709**	**-4 130 518**	***2,5 %***
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**17 027 277**	**17 797 917**	**15 902 346**	**18 988 505**	**21 439 563**	**23 674 809**	***6,8 %***
Charges à caractère général	5 862 771	5 572 967	6 004 070	7 691 368	8 355 763	8 604 145	*8,0 %*
+ Charges de personnel	2 587 393	2 754 263	2 732 448	3 172 632	3 181 385	3 366 733	*5,4 %*
+ Subventions de fonctionnement	453 433	540 112	636 840	1 176 669	1 201 389	1 340 805	*24,2 %*
+ Autres charges de gestion	910 619	1 003 960	1 193 011	2 690 227	3 155 368	3 357 416	*29,8 %*
= Charges de gestion (B)	**9 814 215**	**9 871 302**	**10 566 370**	**14 730 896**	**15 893 905**	**16 669 099**	***11,2 %***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**7 213 062**	**7 926 615**	**5 335 976**	**4 257 609**	**5 545 657**	**7 005 710**	***- 0,6 %***
en % des produits de gestion	*42,4 %*	*44,5 %*	*33,6 %*	*22,4 %*	*25,9 %*	*29,6 %*	
+/- Résultat financier	0	0	604	-11 958	-9 452	-68 972	
= CAF brute	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 182 834**	**5 512 356**	**6 881 150**	***- 0,9 %***
en % des produits de gestion	*42,4 %*	*44,4 %*	*33,6 %*	*22,0 %*	*25,7 %*	*29,1 %*	

Source : chambre régionale des Comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain.

En effet, entre 2014 et 2016, le budget principal a présenté un effet ciseau : les produits de gestion sont passés de 17 M€ à 15,9 M€ alors que les charges de gestion ont poursuivi leur évolution dynamique et ont atteint 10,6 M€ en 2016, entraînant une diminution de l'excédent brut de fonctionnement et de l'épargne brute de près de 2 M€ (solde entre produits et charges de gestion, qui permet d'investir). Pour autant, l'épargne (ou capacité d'autofinancement) de l'établissement intercommunal demeure à un niveau très satisfaisant de 29 % des produits de gestion et révèle l'importance des marges de manœuvre financières de la CCPA pour investir.

En 2017, à la suite du changement de périmètre intercommunal, l'autofinancement de la communauté de communes s'est nettement redressé sous l'effet d'une progression des produits, atteignant 6,8 M€ en 2019 (contre 4,2 M€ en 2017).

4.1.2- Une forte croissance des produits de gestion

De 2014 à 2019, les produits de gestion de la communauté de communes, nets des reversements aux communes, ont augmenté de 6,8 % par an en moyenne, passant de 17 M€ à 23,7 M€.

En premier lieu, cette croissance des ressources de fonctionnement provient d'une augmentation des ressources d'origine fiscale.

4.1.2.1- Une progression de la fiscalité

Les ressources fiscales perçues par la CCPA, c'est-à-dire les ressources fiscales de l'EPCI avant reversements aux communes et syndicats, ont augmenté de près de 4,4 % par an entre 2014 et 2019, évoluant de 31,5 M€ en 2014 à 39 M€ en 2019, sous l'effet de l'incorporation du produit des impositions des deux communautés de communes intégrées au périmètre de l'EPCI en 2017 et du dynamisme économique du territoire.

La communauté de communes dispose d'un haut niveau de ressources, à raison surtout de l'importance des bases d'imposition de fiscalité des entreprises. Le niveau des produits des impôts de la CCPA est structurellement très supérieur à la moyenne des autres communautés de communes (464 € par habitant de produits des impositions directes contre une moyenne de 290 € dans les communautés de communes[40] en 2018). La communauté de communes comporte en effet, sur son territoire à la fois la centrale nucléaire du Bugey et le parc industriel de la plaine de l'Ain, accueillant 180 entreprises et près de 8 000 salariés.

Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de 8 M€ en 2019 a ainsi connu une croissance continue (+ 2,5 % par an entre 2014 et 2019). De la même manière, le produit de la cotisation foncière des entreprises (CFE) a progressé et s'est élevé à 16,5 M€ en 2019. Par ailleurs, l'établissement a perçu sur toute la période de la fiscalité additionnelle sur les ménages, uniquement issue du produit de la taxe d'habitation précédemment perçu par le département, pour un taux constant de 6,30 %. Le produit de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'habitation, en progression constante sur la période, constitue le premier facteur d'évolution des ressources de l'EPCI.

Tableau 10 : Évolution des ressources fiscales communautaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014-2019
Taxe sur le foncier bâti	0	0	0	0	0	0,000	
Bases nettes d'imposition	107 883 478	110 578 139	113 426 205	126 933 927	133 685 083	137 648 530	27,6 %
Taux d'imposition	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	
Taxe sur le foncier non bâti	19 081	19 387	19 813	25 268	25 940	26 469	38,7 %
Bases nettes d'imposition	926243,000	941125,000	961 805	1 226 607	1 259 211	1 284 904	38,7 %
Taux d'imposition	2,06 %	2,06 %	2,06 %	2,06 %	2,06 %	2,06 %	0,0 %
CFE cotisation foncière des entreprises	11 203 476	12 736 626	13 222 497	14 446 667	14 396 911	16 569 879	47,9 %
Bases nettes d'imposition	58 290 717	66 267 567	68 510 345	74 853 199	74 595 396	85 854 294	47,3 %
Taux d'imposition	19,22 %	19,22 %	19,30 %	19,30 %	19,30 %	19,30 %	0,4 %
Taxe d'habitation	5 296 143	5 527 720	5 539 174	6 338 400	6 505 071	6 739 593	27,3 %
Bases nettes d'imposition	84 065 757	87 741 593	87 923 402	100 609 521	103 255 092	106 977 634	27,3 %
Taux d'imposition	6,30 %	6,30 %	6,30 %	6,30 %	6,30 %	6,30 %	0,0 %
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	4 895 151	5 029 246	5 007 254	6 141 494	6 829 048	7 391 060	51,0 %
Cotisation valeur ajoutée entreprises	7 107 472	7 037 391	7 862 683	7 921 914	7 684 387	8 055 523	13,3 %
Taxes sur les surfaces commerciales	579 039	558 897	539 411	844 352	682 435	775 764	34,0 %
Imposition forfait entreprises réseau	5 744 925	5 807 893	5 870 342	6 024 011	6 075 904	6 097 222	6,1 %

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain et les états fiscaux

Si la CCPA présente un dynamisme de ses ressources fiscales, la ressource la plus évolutive reste la taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères, dont le produit encaissé par

[40] Source : CRC d'après les données des "comptes individuels des communes" édition CCPA 2018; et d'après le rapport de l'observatoire des finances locales, édition 2018, annexe relative aux disparités entre strate et moyennes des ratios légaux.

l'établissement est passé sur la période de 4,9 M€ à 7,4 M€, soit une hausse de près de 50 % au cours de la période sous revue.

4.1.2.2- Des reversements de fiscalité importants

Les reversements de fiscalité incluent les dotations versées aux communes membres (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire), ainsi que les contributions au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et au fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR).

Ils réduisent d'autant le produit fiscal dont peut disposer librement l'EPCI. Au niveau de la CCPA, les reversements aux communes représentent sur la période plus de la moitié des ressources fiscales.

Tableau 11 : Évolution des reversements de fiscalité communautaire aux communes

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux	**31 448 487**	**33 179 241**	**33 516 852**	**36 098 504**	**38 394 629**	**39 019 994**
Reversement d'attribution de compensation	*11 648 881*	*11 648 881*	*11 648 881*	*13 325 390*	*13 438 658*	*13 438 658*
Reversement de dotation de solidarité communautaire	*4 449 425*	*5 296 141*	*6 314 445*	*6 376 127*	*6 300 000*	*6 300 000*
= Impôts locaux nets des restitutions	**15 310 258**	**16 234 219**	**15 543 983**	**16 391 945**	**18 634 425**	**19 263 876**
Total reversements/impôts locaux	51,3 %	51,1 %	53,6 %	54,6 %	51,5 %	50,6 %

Source : CRC sur la base des comptes administratifs

La fiscalité reversée aux communes a présenté une hausse en 2017, compte tenu de l'intégration de nouvelles communes en 2017 et de la hausse de la dotation de solidarité communautaire décidée dès 2016. Au total, de 2014 à 2019, le niveau de reversement de la fiscalité aux communes correspond à la moitié des ressources fiscales de l'EPCI. En effet, les reversements de fiscalité ont augmenté de 3,6 M€ sur la période de contrôle, de 16,1 M€ à 19,8 M€, tandis que les produits fiscaux ont enregistré une augmentation de près de 7,5 M€.

S'agissant des fonds nationaux, la CCPA apporte une contribution importante à deux fonds : le FNGIR et le FPIC, qui représentent un prélèvement total de 9,5 M€, soit 24% de ses impositions directes.

Le FNGIR, fonds national de garantie individuelle des ressources, vise à compenser les conséquences financières de la réforme de la fiscalité locale de 2010.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a quant à lui été mis en place en 2012 et constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composée d'un établissement public de coopération intercommunal à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres. La CCPA est un contributeur net à ce fonds compte tenu de sa richesse fiscale, et notamment de son potentiel financier agrégé par habitant supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national. Le poids de la contribution à ce fonds s'est accru au cours de la période de contrôle.

4.1.2.3- Des ressources institutionnelles stables

Les ressources institutionnelles sont composées de la dotation globale de fonctionnement (dotation d'intercommunalité) versée par l'État, des dotations de compensation et de diverses autres participations en provenance d'institutions publiques (région, département, communes).

Comme le montre le tableau n° 9, le montant des ressources institutionnelles encaissées par la CCPA a été stable au cours de la période sous revue. Elle a bénéficié d'une hausse des participations du département. En revanche, la DGF, d'un montant de 3 M€ en 2019, a diminué de près de 700 000 € en six ans, malgré la hausse de la population depuis 2017. Les nouveaux critères d'attribution de la dotation d'intercommunalité sont en effet défavorables à la CCPA, notamment le niveau d'intégration fiscale de cette intercommunalité (coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CCPA : 0,31 contre 0,37 en moyenne pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique) reste à un niveau inférieur à la moyenne, le potentiel fiscal par habitant élevé et sa faible intégration défavorisant la collectivité pour l'attribution de sa dotation d'intercommunalité.

4.1.2.4- Les autres ressources

Les autres ressources d'exploitation sont résiduelles et ont augmenté entre 2014 et 2019, passant de 0,5 M€ à 0,6 M€. La redevance spéciale (déchets) a représenté annuellement plus de 350 000 € sur la période. Cette évolution s'explique principalement par une hausse des remboursements liées à la mise à disposition de personnel (111 000 € en 2019) notamment à l'office de tourisme, et par une augmentation des revenus locatifs (de 35 394 € en 2014 à 59 850 €), principalement les loyers du bâtiment Agora à Ambérieu-en-Bugey.

4.1.3- Une hausse continue des charges

Les charges de gestion, qui s'établissaient à 9,8 M€ en 2014 (cf. tableau n° 9), ont progressé de manière continue sur la période d'analyse, pour atteindre 16,7 M€ en 2019.

Au regard d'une progression dynamique de ses ressources, la collectivité a enregistré une croissance très soutenue de ses charges, de 11,2 % l'an. Cette évolution ne s'explique pas par des transferts de compétence, qui ont été peu nombreux sur la période et sans réel impact sur les flux financiers entre l'EPCI et les communes membres, mais par l'élargissement du périmètre intercommunal, les charges du service des déchets en forte évolution et une augmentation des subventions attribuées notamment sur la période la plus récente.

4.1.3.1- L'augmentation des charges de personnel, conséquence de l'élargissement du périmètre intercommunal

Les charges de personnel imputées au budget principal ont progressé de 2014 à 2019 de 5 % en moyenne annuelle, passant de 2,6 M€ en 2014 à 3,4 M€ en 2019. L'élargissement du périmètre intercommunal et la reprise des personnels auparavant employés par les deux anciennes communautés de communes, mais aussi la création de nouveaux services ont entrainé, de fait, une hausse des effectifs rémunérés par l'EPCI et, en conséquence, une augmentation significative des rémunérations versées par la CCPA (cf. partie ressources humaines). Par suite, leur poids relatif atteint désormais 14 % des produits de gestion à la fin de la période, en 2019, ce qui constitue un niveau soutenable.

4.1.3.2- Une forte hausse des charges courantes et une hausse du subventionnement

Les charges à caractère général ont augmenté de 2,7 M€ (cf. tableau n° 9) sur la période de référence (5,9 M€ en 2014 pour 8,6 M€ en 2019). La croissance observée a résulté également de l'intégration à partir de 2017 de charges relatives aux services financés par les deux anciennes communautés de communes.

Les postes de charges qui ont connu une progression plus significative sont, par ailleurs, ceux relatifs aux études et aux honoraires, aux locations et aux prestations de service.

Enfin, les subventions et les autres charges de gestion ont augmenté de manière très importante, passant de 1,4 M€ à 4,7 M€ en 2019. À partir de 2017, la CCPA verse la contribution au service départemental d'incendie et de secours (1,4 M€ par an). Elle a également mis en place à partir de 2018 un établissement public à caractère industriel et commercial pour gérer l'office de tourisme et supporte financièrement les charges croissantes liées au tourisme.

S'agissant des subventions, tous les types de subventions ont fortement augmenté : les subventions à des organismes à caractère sociaux ou éducatifs ont augmenté (notamment les subventions accordées à la mission locale d'Ambérieu-en-Bugey, au centre de formation et d'apprentissage, CFA géré par l'association CECOF) et la CCPA a mis en place de nouveaux dispositifs : l'aide à l'achat de vélos, les aides à l'habitat dans le cadre du programme local pour l'habitat, une aide au passage du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), et globalement l'ensemble des associations sportives et culturelles du territoire communautaire peuvent bénéficier de subventions, en moyenne, croissantes.

La hausse du coût de traitement des ordures ménagères et l'exploitation des déchèteries ont par ailleurs pesé sur l'évolution des charges de gestion. Le seul montant versé à Organom, syndicat mixte de traitement des déchets est passé de 1,7 M€ à 2,4 M€ entre 2014 et 2019.

Malgré la hausse très nette de ses charges, qui ne résulte pas de l'élargissement du territoire intercommunal et nécessite d'être maîtrisée, la CCPA dispose d'un haut niveau d'autofinancement et de marges de manœuvre pour investir.

4.2- La stratégie d'investissement et le financement des investissements

4.2.1- La connaissance du patrimoine existant

Compte tenu de ses compétences, la communauté de communes dispose d'un patrimoine immobilier limité pour une intercommunalité de cette taille, avec un actif d'un montant de 98 M€ en 2019. Il est composé de bâtiments administratifs, d'équipements tels que les déchèteries, d'immeubles de rapport et d'immobiliers d'entreprises, de terrains dans les 28 zones d'activités économiques, patrimoine qui s'est étendu à la suite de l'extension du périmètre de la communauté de communes en 2017. Elle est également propriétaire du château de Chazey-sur-Ain et du gymnase du lycée de la plaine de l'Ain. Elle ne dispose d'aucun réseau (eau, assainissement, voirie hors voies d'accès aux zones d'activités économiques) et d'aucun bâtiment sportif ou culturel.

Du fait de cette dimension modeste, la fonction de gestion du patrimoine est peu développée avec l'affectation d'un seul agent, récemment recruté. Ce technicien a en charge le suivi des bâtiments, la maintenance préventive et curative des bâtiments et de leurs équipements, et a notamment pour mission de dresser un inventaire exhaustif du patrimoine et de proposer une stratégie d'exploitation dans une logique de réduction des coûts et d'amélioration globale. Il n'existe pas d'outil informatisé de gestion mais un registre très simple, identifiant la localisation, les surfaces, le caractère ERP[41] et le cas échéant la catégorie, la nature de l'occupation, les diagnostics réalisés, et les équipements associés. En revanche, ce registre ne comprend ni suivi du niveau de vétusté du patrimoine, ni suivi des coûts d'exploitation (énergie, fluides, entretien).

La chambre invite la CCPA à améliorer le suivi de son patrimoine en se dotant d'un suivi des coûts par bâtiment. Par ailleurs, en terme de patrimoine, au-delà des bâtiments, la CCPA a à sa charge l'entretien de zones d'activités. Un diagnostic opérationnel et technique précis a été réalisé par un prestataire externe, celui-ci identifiant de nombreuses zones d'activités où des

[41] Établissement recevant du public.

travaux sont nécessaires. La CCPA devrait chiffrer ce besoin d'investissement afin d'identifier le coût des investissements à venir.

4.2.2- La décision d'investir et le pilotage de la stratégie et de la programmation

4.2.2.1- Une démarche de programmation récente

La CCPA ne dispose pas de stratégie patrimoniale globale. Par ailleurs, dans son précédent rapport, la chambre avait invité l'EPCI à mettre en place une politique pluriannuelle d'investissement.

Depuis 2018, la communauté de communes s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), recensant les principaux projets d'investissement par politique publique. Lors du débat d'orientations budgétaires, une réflexion porte sur l'effort total d'investissement et les capacités financières de l'établissement. Ce document assez complet intègre les prévisions de dépenses avec une décomposition précise par poste de dépenses (acquisitions foncières, études, travaux, autres frais) et en matière de recettes selon les sources de financement (autofinancement, subventions, emprunts, FCTVA, mécénat). Cependant, ce document reste un outil interne qui ne fait pas l'objet d'une adoption formelle par l'exécutif ou l'assemblée délibérante. Il ne comprend pas d'approche intercommunale de la politique d'investissement et ne met pas particulièrement en évidence les besoins de réhabilitation du patrimoine par rapport aux projets nouveaux. Au vu de cet outil et afin d'améliorer le suivi, la chambre invite la communauté de communes à intégrer, pour chaque opération, les réalisations au 31 décembre de l'année, en recettes et en dépenses, en plus des prévisions budgétaires du début d'année afin d'avoir une vision des réalisations opérées sur l'année et le montant total des crédits consommés par opération.

Par ailleurs, la chambre invite l'EPCI à mettre en place une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en lien avec la programmation pluriannuelle des investissements en ce qui concerne les principaux projets d'investissement.

4.2.2.2- L'analyse des besoins et la décision d'investir

4.2.2.2.1- - L'objectivation du besoin

Au niveau du territoire, la CCPA étant conçue comme une intercommunalité au service des communes, il n'existe ni projet communautaire global, ni analyse des besoins en terme d'équipements ou de réseaux à l'échelle du territoire. En revanche, pour les années à venir, depuis deux ans, un certain nombre de diagnostics et d'études ont été réalisés : le plan climat air énergie territorial (PCAET), un diagnostic des zones d'activités, une étude sur les mobilités, une stratégie en matière de tourisme. Ce sont autant d'éléments qui pourront servir de support au prochain exécutif pour mettre en place une programmation de l'action communautaire.

Sur certains sujets, en dépit d'une absence de l'intégralité de la compétence (transports, aménagement et urbanisme), la CCPA a été à l'initiative d'études prospectives en matière de déplacements routiers, de stationnement.

Dans le cadre de l'instruction, la CCPA a souligné que l'élaboration de la stratégie à l'échelle de son territoire devait prendre en compte certains éléments qui restent du ressort notamment de la métropole lyonnaise. L'action de la métropole lyonnaise a une influence sur la plupart des réflexions : nœud ferroviaire lyonnais ; déclassement de l'A7 ; développement d'une stratégie alimentaire métropolitaine ; instauration des zones à faible émission ; concentration des formations universitaires et des centres de recherche et développement à Lyon.

En termes d'approche environnementale, la CCPA dispose d'un PCAET, et une analyse spécifique a été effectuée sur certains projets (mise en place de la géothermie sur le gymnase de la plaine de l'Ain, identification du bilan carbone pour le projet de déconstruction du camp militaire des Fromentaux).

4.2.2.2.2- L'appréciation initiale des coûts et les marges de manœuvre financières

S'il n'existe pas d'approche globale de coûts sur les grands projets d'investissement, une réflexion porte sur les modes d'exploitation et de gestion des équipements. Le mode d'exploitation est étudié au moment de l'étude technique du projet d'investissement. La CCPA a récemment délégué la gestion l'équipement et la gestion d'un fablab[42] /espace de coworking et elle envisageait de le faire pour le projet de « maison du petit prince », compte tenu de sa technicité, avant changement de maîtrise d'ouvrage. La CCPA a indiqué prendre en compte les capacités techniques, la soutenabilité économique du projet et l'adéquation de l'investissement à un projet d'exploitation pour décider du mode de gestion d'un investissement.

S'agissant de l'appréciation des marges de manœuvre de la CCPA en vue des investissements, les projets d'investissement sont inscrits dans les orientations budgétaires. Les plans de financement des investissements significatifs sont présentés et approuvés par l'assemblée délibérante. De manière assez classique, c'est au moment des décisions budgétaires, que sont faits les choix des investissements.

4.2.2.3- La prise de décision et la participation des habitants

La CCPA n'a pas mis en place de démarche participative des habitants et n'a pas institué de conseil de développement. Les procédures de concertation des citoyens sont principalement limitées à celles rendues obligatoires par la loi. Une concertation en ligne est par exemple en préparation pour l'adoption du nouveau PCAET, ainsi que des enquêtes terrain.

4.2.3- La coordination avec les autres acteurs publics en matière d'investissement et la recherche de cofinancements

Les investissements de la CCPA se sont réalisés pour partie (cf. partie financements des investissements) dans un cadre contractuel avec l'État, au moyen du contrat de ville (quartier courbes de l'Albarine à Ambérieu-en-Bugey) ou de contrats de ruralité, avec la région au moyen du contrat *Ambition Région,* qui se concentrent sur les grands projets communautaires et représentent des financements importants. Il n'existe pas à l'heure actuelle de démarche de contractualisation formalisée entre la CCPA et le département de l'Ain.

De la même manière, la CCPA n'a pas contractualisé de manière globale avec les communes de son territoire.

La recherche de cofinancements de manière systématique est une démarche récente pour la CCPA, mise en place en 2018 avec un poste dédié à cette mission.

La CCPA estime que les politiques contractuelles ont favorisé la réalisation d'investissements et peuvent avoir un impact sur la priorisation. Elles ont conforté par exemple les investissements liés au Plan Climat ou ceux liés à la mobilité. Néanmoins, les besoins d'ingénierie de financement ont été accrus.

---

[42] Un fablab ou « laboratoire de fabrication (de l'anglais « fabrication laboratory » « *est un lieu ouvert au public où il est mis à sa disposition toutes sortes d'outils, notamment des machines-outils pilotées par ordinateur, pour la conception et la réalisation d'objets* » (extrait du site « Fab lab carrefour numérique » de la Cité des sciences.

S'agissant des fonds européens, ils sont recherchés par la CCPA uniquement pour des « grands » projets. Au cours de la période sous revue, l'EPCI a ainsi bénéficié du FEDER (1,8 M€) pour la déconstruction d'une partie du camp militaire des Fromentaux et du programme LEADER de développement local pour les territoires ruraux des Dombes et du Bugey.

4.2.4- L'entretien et le renouvellement des équipements existants

Il n'existe pas de plan pluriannuel d'entretien, même si des dotations budgétaires ont été destinées à l'accessibilité des bâtiments et la mise en sécurité. Les nombreuses dépenses liées à la maintenance régulière des bâtiments ne sont pas identifiées dans les documents budgétaires.
Le patrimoine actuel de la collectivité est relativement récent. En revanche, la CCPA a mené un premier diagnostic technique mais non chiffré sur les réseaux et installations d'eau et d''assainissement en vue d'un prochain transfert de compétence. Cette étude révèle l''état vétuste et l'ancienneté des installations et réseaux gérés actuellement par les communes ou par des syndicats intercommunaux, constitutifs d'un risque financier non négligeable pour la communauté.

Le coût de la maintenance annuelle de l'ensemble du patrimoine se situe autour de 80 k€ à 100 k€ HT en moyenne par an. La part relevant de mises aux normes ou de l'accessibilité n'est pas connue.

4.2.5- Le pilotage technique et opérationnel des investissements

Concernant le pilotage technique des projets, la CCPA ne disposant que de trois ETPT d'ingénieurs ou de techniciens, les études préalables, de programmes et d'avant-projet, sont en général externalisées. Il en est de même pour la maîtrise d'œuvre. Des agents de la collectivité participent aux réunions de chantier et assurent le lien technique et financier entre la CCPA et les entreprises.

Compte tenu de ces éléments, la CCPA a ponctuellement recours aux services d'autres acteurs, notamment la structure de soutien à l'ingénierie locale portée par le département (par exemple sur le sujet de l'eau et de l'assainissement), par la région pour le montage de dossiers de subventions européennes ou de contrats (*contrat d'aménagement Gare ou encore contrat d'aménagement des mobilités vertes*), ou de l'ALEC (l'Agence Locale de l'Énergie et du Climat).

Pour le pilotage opérationnel aucune mutualisation n'existe au niveau de l'intercommunalité et la CCPA a recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage, qui effectuent par ailleurs systématiquement une estimation des dépenses d'investissements relatives aux projets. L'analyse du coût global, et l'approche environnementale ne sont pas systématiquement prévues dans les contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

4.2.6- Les projets d'investissement de la CCPA

La CCPA, qui ne disposait pas d'une programmation pluriannuelle entre 2014 et 2018, réalise cependant un suivi budgétaire par opérations (cf. annexe n° 9), auquel s'ajoute un suivi des coûts de fonctionnement par opération, en cours de développement.

L'effort d'équipement de la CCPA, s'est élevé, hors fonds de concours, à 25 M€ sur six exercices, avec une forte montée en puissance en fin de période (7,4 M€ en 2018).

Les principaux projets d'investissement sont le projet de réhabilitation de la friche des Fromentaux en vue de créer un pôle d'innovation en matière d'espaces publics (6,7 M€), le

gymnase du lycée de la plaine de l'Ain (1,7 M€) propriété historique de la CCPA, des aménagements en termes de transports (1,7 M€ dédiés au parc de stationnement du pôle gare d'Ambérieu-en-Bugey et aux aménagements de pistes cyclables touristiques). Le premier poste d'investissement demeure les investissements en matière de collecte des déchets ménagers avec un effort d'équipement pour les points d'apport volontaires, les conteneurs (2,7 M€) et les déchèteries (3,9 M€).

4.2.7- Un mode de financement des investissements reposant principalement sur l'autofinancement

S'agissant du financement de cet effort d'investissement, sur son budget principal, la CCPA a dégagé une épargne nette (produits réels - charges réelles - annuité de la dette) décroissante et positive sur l'ensemble de la période sous revue. Ainsi, l'autofinancement net cumulé s'est établi à 36 M€ entre 2014 à 2019, soit environ 6 M€ par an, ce qui représente le quart des produits de gestion.

Pouvant s'appuyer sur ce bon niveau d'autofinancement, la CCPA a investi à hauteur de 45,2 M€ de 2014 à 2019, avec des fluctuations annuelles importantes et un pic d'investissement en 2018. La spécificité de l'effort d'équipement de la CCPA réside dans la part très importante des subventions d'équipement (17 M€), qui représente environ 40 % de l'effort d'équipement total financé. Ces subventions d'équipement sont pour l'essentiel destinées aux communes membres.

Tableau 12 : Financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
CAF brute	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 182 834**	**5 512 356**	**6 881 150**	***37 033 424***
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	39 467	40 813	308 873	*389 153*
= CAF nette ou disponible (C)	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 143 367**	**5 471 543**	**6 572 277**	***36 644 271***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	321 960	549 289	366 813	273 223	999 672	875 643	*3 386 600*
+ Subventions d'investissement reçues	104 781	49 099	165 881	81 925	1 011 501	412 175	*1 825 362*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	78 993	44 920	0	0	*123 913*
+ Produits de cession	11 000	0	0	10 550	280	23 085	*44 915*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**437 741**	**598 388**	**611 687**	**410 618**	**2 011 453**	**1 310 903**	***5 380 790***
= Financement propre disponible (C+D)	**7 652 093**	**8 495 171**	**5 957 635**	**4 553 985**	**7 482 996**	**7 883 180**	***42 025 061***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	*313,9 %*	*253,4 %*	*189,8 %*	*118,6 %*	*101,4 %*	*157,3 %*	*11*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 437 697	3 352 674	3 138 968	3 838 336	7 377 220	5 011 928	*25 156 823*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 593 617	2 065 915	2 714 087	3 782 980	3 580 846	3 075 842	*17 813 287*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	- 12 196	-6 360	-1 764	*-20 320*
- Participations et inv. financiers nets	154 060	-503 460	825 998	- 995 548	1 122 521	1 622 296	*2 225 867*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**2 466 718**	**3 580 042**	**- 721 417**	**-2 059 588**	**-4 591 230**	**-1 825 121**	***-3 150 596***
Nouveaux emprunts de l'année	**0**	**0**	**0**	**0**	**4 000 000**	**4 000 000**	***8 000 000***
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	**2 466 718**	**3 580 042**	**-721 417**	**-2 059 588**	**- 591 230**	**2 174 879**	***4 849 404***

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

Ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessus, la structure de financement a principalement reposé sur l'autofinancement, à l'exception des années 2018 et 2019, durant laquelle la communauté de communes a mobilisé des emprunts supérieurs au réel besoin de financement. Pour le besoin de financement résiduel, elle a mobilisé son fonds de roulement très abondant, notamment en 2017.

4.3- L'analyse bilancielle

4.3.1- Le fonds de roulement

En début de période, la CCPA a abondé son fonds de roulement du fait d'excédents de fonctionnement structurels, comme le montre le tableau ci-dessus en 2014 et 2015. Traduisant la différence entre les ressources et les immobilisations, le fonds de roulement a progressé entre 2014 et 2019, sous l'effet d'un recours à l'emprunt excessif, d'une progression des immobilisations et des investissements moins rapides que celle des ressources mobilisées. Le fonds de roulement est ainsi passé de 12,7 M€ en 2014 à 14,9 M€ en 2019. Ce niveau de fonds de roulement, qui représente près de deux années d'autofinancement, constitue une marge de manœuvre importante pour la collectivité.

Néanmoins, un tel niveau de thésaurisation doit se justifier par des besoins de financements à court terme, sauf à considérer que la communauté de communes présente en fait un état de suréquilibre budgétaire latent et prélève l'impôt au-delà de ses besoins de financement.

4.3.2- Le besoin de fonds de roulement et la trésorerie

Négatif, le besoin en fonds de roulement de la collectivité s'établit en moyenne à - 6 M€, à raison principalement du niveau des comptes de rattachement des différents budgets annexes, dépourvus de personnalité juridique et d'autonomie financière, dont les comptes de liaison (compte 451) avec le budget principal permettent d'assurer les mouvements de trésorerie.

La trésorerie, entendue au sens de la différence entre fonds de roulement et besoin de fonds de roulement, est ainsi structurellement très confortable et représentait en moyenne sur la période de contrôle, plus d'une année de charges courantes. S'établissant à 18 M€ en fin de période, la trésorerie, qui ne peut faire l'objet de placements, atteint alors un niveau permettant de couvrir un an et demi de charges courantes.

Elle est le signe d'un surfinancement structurel et révèle la nécessité de mieux programmer les investissements et de se doter d'une stratégie financière globale.

Tableau 13 : Fonds de roulement, besoin de fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	12 771 197	16 351 239	15 629 822	13 345 269	12 754 038	14 928 917	*3,2 %*
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 796 686	- 7 321 231	- 6 414 411	- 5 741 820	- 3 935 037	- 3 581 537	*- 16,4 %*
=Trésorerie nette	**21 567 883**	**23 672 470**	**22 044 234**	**19 087 088**	**16 689 076**	**18 510 454**	***- 3,0 %***
en nombre de jours de charges courantes	*802,1*	*875,3*	*761,5*	*472,5*	*383,0*	*403,6*	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

Un tel niveau structurel de trésorerie ne saurait se justifier que par des besoins de financement importants à court terme. Cette situation structurelle de surfinancement n'est concevable que temporairement dans l'attente de la réalisation de programmes d'investissement ou d'une hausse du niveau de service rendu sauf à revoir le niveau de fiscalité prélevée par la communauté de communes.

Tableau 14 : Solde du compte de disponibilités au Trésor

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Disponibilités - Compte au trésor	21 567 883	23 672 470	22 044 234	19 087 088	16 689 076	18 510 454

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

4.3.3- La dette

En 2014, la CCPA n'était pas endettée au titre de son budget principal. Après avoir eu recours à l'emprunt à deux reprises à hauteur de 4 M€ en 2018 et 2019, l'encours de dette atteint 8 M€ à la fin de l'exercice 2019. Ces nouveaux emprunts, à taux fixe, ne représentent aucun risque financier. Pour autant, au vu des excédents cumulés, ce recours à l'emprunt reste supérieur aux besoins de financement réels et n'était pas nécessaire. Le fonds de roulement issu des excédents antérieurs cumulés aurait pu être mobilisé.

Si l'on considère les budgets annexes, la dette totale s'élève à 20,8 M€ (10,8 M€ pour le budget annexe des zones d'activités économiques, 2 M€ pour le budget annexe d'immobilier locatif économique).

En termes de soutenabilité, compte tenu du haut niveau d'autofinancement consolidé, la capacité de désendettement (rapport entre épargne et encours de dette) de la CCPA est de 1,2 années.

5- LA SITUATION FINANCIÈRE DU BLOC COMMUNAL ET LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC LES COMMUNES

Compte tenu de l'importance des marges de manœuvre financières de la CCPA, l'analyse de la situation financière du bloc communal (communes et CCPA) et des relations financières entre les communes permet d'identifier le partage de la ressource sur le territoire et le mode de financement de l'effort d'investissement du bloc communal.

5.1- Les relations financières avec les communes

Les relations financières entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique et ses communes membres se traduisent par deux types de flux financiers prévues par les dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

Tout d'abord, l'attribution de compensation (AC) traduit le solde entre recettes issues de la fiscalité économique et charges dites « transférées » par la commune à l'EPCI, à la suite des transferts de compétences. Elle est figée dans le temps et ne peut faire l'objet d'une indexation, mais peut évoluer en fonction des transferts de compétences.

Par ailleurs, tout EPCI peut instituer une dotation de solidarité communautaire (DSC), qui ne revêt aucun caractère obligatoire. Elle vise à permettre à la fois un retour financier supplémentaire vers les communes, mais surtout à mettre en place un dispositif de solidarité financière entre l'EPCI et les communes membres. Aux termes de l'article 1609 nonies C du CGI, les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire mais des critères sont imposés : la population, l'écart de revenus et le potentiel fiscal ou financier par habitant.

Enfin, l'article L. 5216-5 du CGCT permet dans certaines conditions le versement de fonds de concours entre l'EPCI et les communes.

5.1.1- Une absence de pacte financier et fiscal

Alors que depuis l'origine, la CCPA est une intercommunalité construite autour de la répartition de l'abondante ressource fiscale du territoire, les relations financières entre la communauté de communes et ses communes membres n'ont pas fait l'objet d'une formalisation particulière. Il n'existait pas à l'origine de pacte financier et fiscal, et il n'a pas été décidé d'en élaborer un après l'élargissement du périmètre en 2017.

Or, un pacte financier et fiscal constitue un outil stratégique important qui permet, en organisant les relations financières entre l'EPCI et ses communes membres, de mettre en adéquation les grandes orientations définies dans le projet de territoire et la répartition de la ressource financière à l'échelle du territoire communautaire. Il constitue le volet financier de la stratégie communautaire.

Si l'existence d'un tel protocole financier ne résulte pas d'une obligation réglementaire de portée générale pour l'ensemble des EPCI, le pacte financier et fiscal est obligatoire lorsque l'EPCI est signataire d'un contrat de ville, ce qui est le cas de la CCPA (article 1609 nonies C du Code général des impôts). Dans ce dernier cas, en l'absence de pacte, l'EPCI est tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire au profit des communes bénéficiaires du contrat de ville.

En l'espèce, jusqu'en 2019, la CCPA a mis en place une dotation de solidarité communautaire mais n'a pas institué de protocole financier, qui peut permettre en particulier à un EPCI et à ses communes membres de fixer par écrit leurs engagements réciproques, en termes de calcul des attributions de compensation, de DSC ou de tout autre enjeu financier issu du contexte local.

À partir de 2019, la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine l'y obligeant, la CCPA a autorisé la signature, par délibération en date du 12 décembre 2019, d'un pacte financier et fiscal avec la seule commune d'Ambérieu-en-Bugey, dont l'un des quartiers fait l'objet d'un contrat de ville.

Compte tenu de l'ampleur des reversements de ressources communautaires vers les communes, la chambre invite en conséquence la CCPA à se conformer à l'obligation qui lui est faite, et d'adopter un protocole ou un pacte financier et fiscal plus général, en vue de définir et de formaliser les relations financières tissées entre l'intercommunalité et l'ensemble des communes du territoire.

5.1.2- L'attribution de compensation

Principal flux financier entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes membres, le montant de l'attribution de compensation correspond, d'après les dispositions de l'article 1609 nonies du code général des impôts (CGI), schématiquement à la différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes à l'intercommunalité.

En l'espèce, la communauté de communes a, comme l'exige la réglementation, réuni la commission locale d'évaluation des charges transférées avant d'arrêter les nouveaux montants des attributions de compensation traduisant le coût net des compétences nouvellement transférées.

Les attributions de compensations versées aux communes sont passées de 11,6 M€ en 2014 à 13,4 M€ à 2019, du fait du transfert des zones d'activités économiques (ZAE) et de l'élargissement du périmètre à 20 nouvelles communes.

5.1.3- Une importante dotation de solidarité versée aux communes

Le conseil communautaire a approuvé chaque année par délibération un montant de DSC, qui est passé de 4,5 M€ en 2014 à 6,3 M€ en 2019, représentant un volume financier important correspondant à 13 % du produit des impôts perçus par la CCPA.

Les critères de répartition sont conformes aux critères réglementaires en 2019, issus de l'article L. 5211-28-4 du CGCT et prennent en compte l'écart de revenus et l'insuffisance de potentiel financier rapportés à la population.

5.1.4- Des fonds de concours généralistes et thématiques

Par délibérations, la CCPA a mis en place plusieurs dispositifs de fonds de concours d'investissement à destination des communes : des fonds de concours généralistes mais aussi thématiques : habitat, offres touristiques, petit patrimoine, pistes cyclables. Sur la période sous revue, l'ensemble de ces dispositifs représente un montant de 17 M€ d'aides versées aux communes sur des projets très divers. Rapporté à l'effort d'équipement global sur la période 2014-2019, les fonds de concours représentent 40 % du total.

S'il est difficile d'identifier la stratégie de la CCPA en la matière, compte tenu de la couverture d'une grande partie des compétences communales par ces dispositifs d'aides, les fonds de concours sont un moyen pour la CCPA d'aider à la mise en œuvre des compétences de proximité sur son territoire et un levier financier très important pour les communes. Ils font l'objet de délibérations et d'un suivi spécifique.

La chambre invite toutefois la communauté de communes à définir avec plus de précision sa stratégie d'intervention, afin d'éviter d'entrer dans une logique de guichet. Plus globalement, les aides financières aux communes, que constituent la DSC et les fonds de concours nécessitent aussi d'être évaluées au regard de la situation financière très disparate des communes (cf. infra).

5.2- L'analyse et les ratios financiers du bloc communal (communes et CCPA)

L'état très satisfaisant de la situation financière de la communauté de communes nécessite d'être analysé au regard des résultats financiers de l'ensemble des collectivités territoriales, afin de dégager à terme une stratégie financière et d'investissement à l'échelle du territoire.

Tableau 15 : Éléments d'analyse financière du bloc communal (53 communes ; CCPA)

En M€	2019
Dépenses réelles de fonctionnement des communes (1)	57,61
Dépenses réelles de fonctionnement (DDF) CCPA (2)	16,79
Total dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal 3=(1+2)	**74,4**
DRF CCPA / DRF totales bloc communal 4= 2/3	**22,57 %**
Fiscalité levée par les communes (5)	27,38
Fiscalité levée par la CCPA (6) (fiscalité directe-péréquation)	29,54
Total fiscalité bloc communal (7) =(5+6)	**56,92**
Fiscalité reversée par la CCPA (8)	19,70
Part de la fiscalité du bloc communal conservée par la CCPA (9) =(6-8)/(7)	17,29 %
Part de la fiscalité du groupement conservée par la CCPA (10) ==(6-8)/(6)	33,31 %
Recettes réelles de fonctionnement des communes (11)	72,3
Recettes réelles de fonctionnement CCPA (12)	23,68
Total recettes réelles de fonctionnement du bloc communal (13)=(11)+(12)	**95,98**

En M€	2019
Autofinancement des communes (14) = (11)-(1)	14,69
Autofinancement CCPA (15) = (12) – (2)	6,89
Total épargne brute bloc communal (16)=(14)+(15)	**21,58**
Dépenses d'équipement communes (17)	31,32
Dépenses d'équipement CCPA (18)	5,02
Total dépenses d'équipement bloc communal (19)=(17+18)	**36,34**
Part de la CCPA dans les dépenses d'équipement du bloc communal 20=(18/19)	**13,81 %**
Encours de dette des communes (21)	62,37
Encours de dette de la CCPA (22)	7,96
Total encours de dette du bloc communal (23)=(21+22)	**70,33**
Capacité de désendettement des communes (dette/autofinancement , en années)	4,25
Capacité de désendettement CCPA (en année)	1,16
Capacité de désendettement du bloc communal (en années)	3,45

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2019 des communes et de la CCPA (budgets principaux)

5.2.1- Une redistribution des ressources au profit des communes, un autofinancement global satisfaisant, de fortes disparités entre communes

Si les recettes de fonctionnement de la CCPA représentent près du quart des recettes de fonctionnement du bloc communal, les produits sont ensuite largement reversés aux communes.

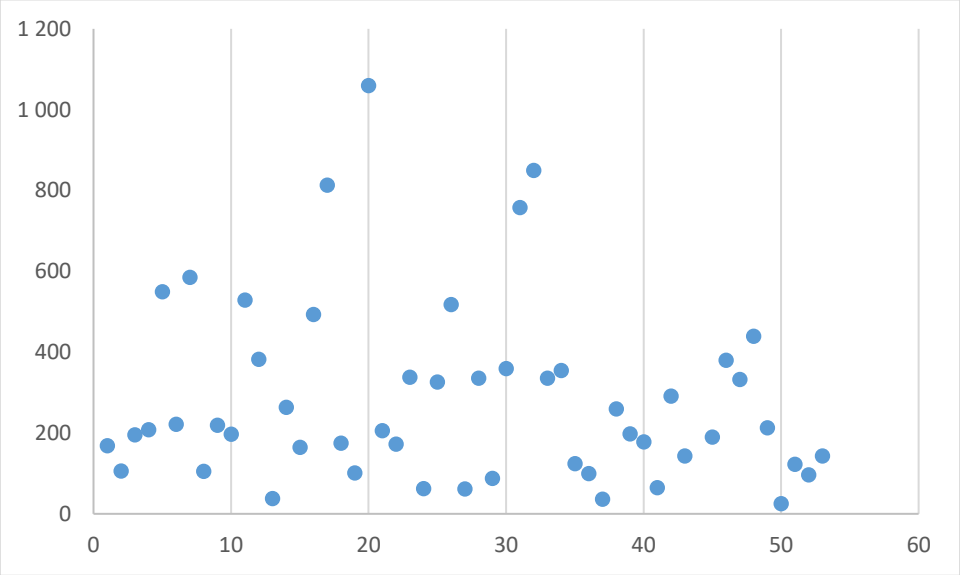
Au niveau du bloc communal (communes de la CCPA et CCPA), s'agissant de la fiscalité (57 M€) levée sur le territoire, la part conservée par la CCPA a légèrement progressé (17 % en 2019 contre 14 % en 2014) mais ne représente que 17 % du total de la fiscalité du territoire, compte tenu de l'importance de la « fiscalité dite reversée » (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire). En effet, la CCPA a fait le choix d'une faible intégration communautaire (peu de compétences transférées par rapport à la moyenne nationale) mais d'une redistribution importante des ressources au bénéfice des communes avec une DSC de 6,3 M€ par an, à laquelle viennent s'ajouter les fonds de concours en investissement (près de 3 M€ par an).

En termes de charges, la CCPA supporte 22 % des dépenses de fonctionnement du bloc communal, avec un poids important des charges liées à la compétence de gestion des déchets.

Le niveau global de l'autofinancement des communes et de l'intercommunalité apparaît confortable avec un total d'épargne de 21,6 M€ pour le bloc intercommunal, qui peut être dédiée aux investissements. La part de l'autofinancement rapportée aux produits est très élevée au niveau de la CCPA (7 M€, soit 30 % des RRF) alors que le niveau global d'autofinancement des communes est nettement inférieur.

Le niveau moyen satisfaisant d'autofinancement masque d'importantes disparités entre communes, notamment depuis l'élargissement du périmètre intercommunal en 2017, comme le montre le graphique ci-dessous.

Tableau 16 : L'épargne ou autofinancement par habitant des 53 communes(en € par habitant ; par commune ; en 2019) : d'importantes disparités entre les communes du territoire

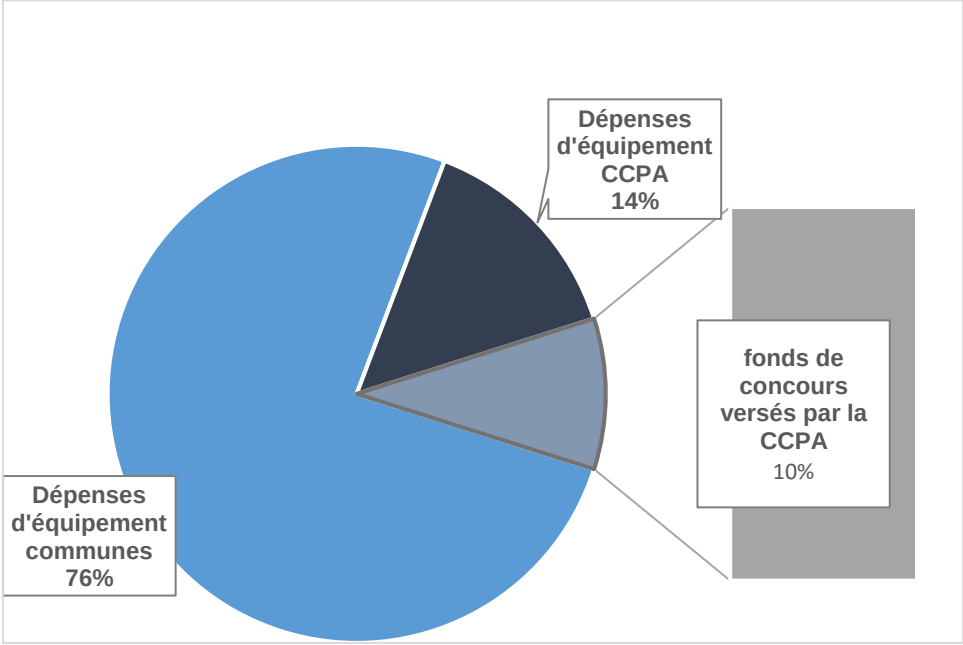


Source : CRC d'après les comptes de gestion des communes : autofinancement : solde entre recettes réelles de fonctionnement 2019 et dépenses réelles de fonctionnement 2019, rapporté au nombre d'habitant. (Hors Saint-Vulbas dont l'autofinancement par habitant 2019 est de 5 119€ par habitant). Graphique : ordonnée : l'épargne ou capacité d'autofinancement par habitant ; abscisse : communes par ordre alphabétique hors St-Vulbas

5.2.2- Un effort d'équipement du bloc communal néanmoins principalement porté par les communes

Pour autant, la part de la CCPA (25 M€) dans les dépenses d'équipement (174 M€) du bloc communal s'établit en moyenne à 14 % entre 2014 et 2019. L'effort d'équipement sur ce territoire reste très largement porté par les communes, qui bénéficient toutefois d'un niveau important de fonds de concours communautaires.

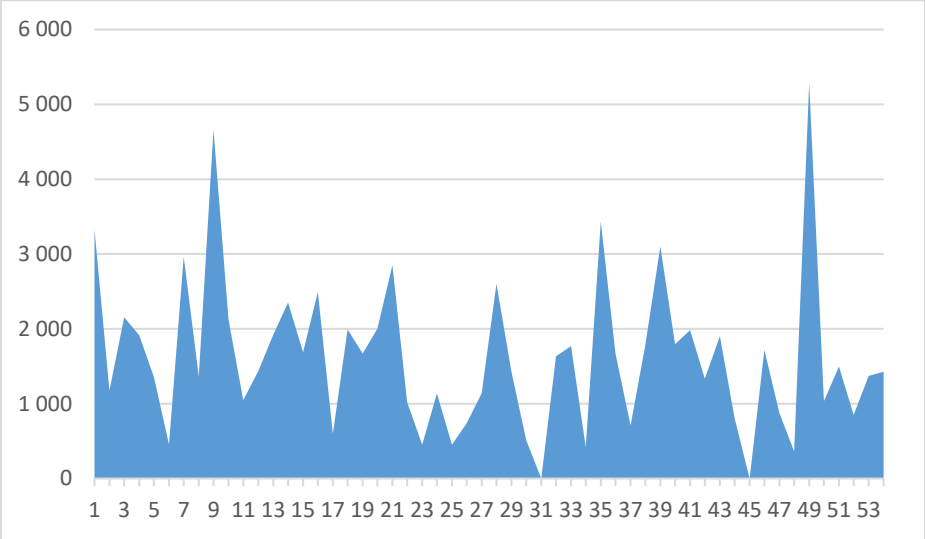
Figure 1 : Les dépenses d'équipement du bloc communal (174 M€) entre 2014 et 2019.



Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2019 des communes et de la CCPA (budgets principaux)

Si le volume des dépenses d'investissement communales par habitant sur le territoire atteint environ 1 890 € par habitant en moyenne, de fortes disparités existent aussi compte tenu de niveaux d'autofinancements disparates. Sans autofinancement, certaines communes de la CCPA ne peuvent investir malgré les dispositifs de fonds de concours.

Figure 2 : Les dépenses d'équipement (2014-2019) par habitant des 53 communes (en € par habitant, par commune)



Source : CRC d'après les comptes de gestion des communes : dépenses d'équipements des exercices 2014 à 2019 rapportées à la population de la commune (hors Saint-Vulbas 25 332 € par habitant de dépenses d'équipement 2014-2019)

En conséquence, l'endettement du bloc communal est essentiellement supporté par les communes, et l'encours de dette des communes s'élève en 2019 à 62 M€, contre 8 M€ pour le budget principal de la CCPA.

La dette du bloc communal apparaît soutenable et la capacité de désendettement du bloc communal en 2019 s'établit à trois ans, ce qui est un niveau satisfaisant. Seules six communes présentent des difficultés financières et une capacité de désendettement supérieure à dix ans.

En conclusion, la situation financière du bloc communal apparaît saine et le territoire bénéficie d'un bon niveau de ressources et de marges de manœuvre financières. Il apparaît que l'effort d'investissement du bloc communal reste nettement porté par les communes, en l'absence d'accroissement de l'intégration communautaire et que les récents transferts de compétences n'ont eu aucun impact majeur en la matière.

5.3- La coordination intercommunale en termes d'investissement

Il n'existe pas de moyens mis en œuvre pour une coordination des investissements à l'échelle intercommunale, compte tenu des compétences de la communauté de communes. En effet, elle ne dispose ni des compétences de réseaux (voirie, eau, assainissement, transports), ni d'importants équipements communautaires. L'essentiel des équipements culturels et sportifs reste notamment du ressort de la gestion communale, sauf le gymnase du lycée de la plaine de l'Ain. La CCPA ne s'est par ailleurs pas engagée dans un développement de ses compétences et reste une intercommunalité encore peu intégrée, mais dotée de ressources importantes et croissantes.

Néanmoins, la communauté de communes s'est engagée dans des études et des analyses de besoins, notamment dans le domaine de l'habitat, de l'eau et de l'assainissement, et du développement économique.

C'est pourquoi, compte tenu des disparités territoriales et de l'existence de marges de manœuvre financières importantes à l'échelle intercommunale, la chambre recommande à la CCPA de mettre en place, en cohérence avec le projet communautaire, un pacte financier avec les communes avec pour objectif une coordination de l'effort d'investissement et une analyse des besoins d'équipements du territoire.

6- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La fonction gestion des ressources humaines est assurée par deux agents, un attaché et un adjoint administratif. Si les procédures de gestion des ressources humaines ne sont pas formalisées, le recrutement ainsi que l'évaluation des agents obéissent à un processus identifiant différentes étapes. Un guide des procédures est en cours d'élaboration.

Il n'a pas été fait le choix de mutualiser cette fonction avec celles des communes membres, en revanche, des formations regroupant des agents, notamment techniques, sont organisées à l'échelle de la communauté de communes.

S'agissant du pilotage de la gestion des ressources humaines, la CCPA ne dispose pas d'éléments de diagnostics réguliers et n'a pas produit tous les deux ans de bilan social, comme l'exige la réglementation. Au cours de la période sous revue, la CCPA n'a produit de bilan social qu'en 2015. Le bilan social 2017 a été produit au cours de l'instruction.

Or, l'article 33 de la loi du 26 juillet 1984, alors en vigueur, disposait que l'ordonnateur avait l'obligation de présenter tous les deux ans au comité technique un « *rapport sur l'état de la collectivité* » communément dénommé bilan social. Ce document présente, en particulier, les moyens budgétaires et le personnel dont dispose la collectivité. Il dresse un bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation et de prévention, des demandes de travail à temps partiel, du temps de travail et de l'absentéisme, ainsi que des conditions dans lesquelles la collectivité respecte ses obligations en matière de droits sociaux. Il constitue un diagnostic et un outil de pilotage pour la gestion des ressources humaines. La chambre invite en conséquence l'EPCI à produire annuellement ce rapport, désormais dénommé « *rapport social unique* », comme l'exige les nouvelles dispositions issues de l'article 5 de la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.

6.1- Une faible évolution des effectifs et de la masse salariale

Les données relatives aux effectifs et à la masse salariale ont été analysées en distinguant la période de 2012 à 2016, et celle de 2017 à 2019, du fait des modifications de périmètre de l'établissement intercommunal. Après correction des données, erronées, insérées en annexe aux comptes administratifs, l'état des effectifs en emplois équivalent temps plein s'établit comme suit :

Tableau 17 : Évolution des effectifs en emplois équivalent temps plein travaillé au 31 décembre

Agents titulaires et non titulaires	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Emplois fonctionnels	1	0,08	1	1	1,42	2,5
Filière administrative	16,58	14,02	14,99	21,56	21	18,98
Filière technique	43,75	40,01	36,74	40,04	43,76	43,57
Total	**61,33**	**54,11**	**52,73**	**62,6**	**66,18**	**65,05**

Source : CRC d'après les données produites par la communauté de communes.

Les effectifs de la communauté de communes ont connu une croissance de 6 % au total. Après une période de baisse entre 2014 et 2015, liée notamment à une nouvelle organisation de la collecte des déchets, les effectifs ont augmenté entre 2014 et 2019 pour atteindre 65 agents en équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2019. Cette hausse de 11 agents en ETPT depuis 2015 s'explique principalement par l'élargissement du périmètre de l'intercommunalité et le transferts de six agents de la communauté de communes de la vallée de l'Albarine et d'un agent du syndicat mixte du pays du Bugey, de la prise de compétence tourisme mais aussi par la structuration de l'organisation des services et la création de postes de direction[43] ou de chargé de mission et enfin par la mise en place de la maison des services publics « France services[44] ».

La chambre note que si les états annexes au compte administratif et au budget sont pour partie erronés, la CCPA a su produire et reconstituer, au cours de l'instruction, un suivi et une explication de l'évolution des emplois budgétaires et des effectifs pourvus très précis (cf. annexe n° 10).

S'agissant de la masse salariale, sa progression a suivi les variations d'effectifs, les charges de personnel (cf. tableaux en annexe n° 8) ayant naturellement augmenté sur la période, de 2,6 M€ en 2014 à 3,3 M€ en 2019, soit une évolution moyenne annuelle de près de 5 %. Rapportée aux produits de gestion, elle demeure à un niveau faible de 14 % à la fin de la période de contrôle.

6.2- La gestion des recrutements

6.2.1- La mise en place d'une procédure et la nécessité d'une gestion prévisionnelle

S'agissant des procédures en matière de ressources humaines, la communauté de communes a organisé une procédure de recrutement, qui n'est pas encore formalisée. Un travail était en cours sur ce sujet lors de l'instruction et piloté par le directeur général.

Dans ce contexte, la chambre recommande à l'établissement d'élaborer une analyse des besoins prévisionnels en emplois et compétences, assortie d'une programmation financière pluriannuelle des dépenses de personnel. Cette analyse est désormais imposée par l'article 30 de la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique, dans le cadre des lignes directrices de gestion que chaque collectivité et EPCI doit mettre en place.

6.2.2- Des anomalies constatées dans le recrutement d'agents contractuels

Le recours aux agents contractuels, recrutés sur des emplois permanents, est au cours de la période examinée encadré par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 3-3 de la loi précitée prévoit que des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels, notamment dans deux situations : lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois de catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient[45], et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

[43] Création d'un poste de directeur général adjoint, d'un poste de directeur des services techniques dans le cadre de la création des pôles « aménagement et cadre de vie » et « ressources » et de trois postes de chargés de mission (mobilités, projet communautaire, tourisme).
[44] Le label « France services » exige l'existence de deux postes dédiés.
[45] Cette possibilité a été étendue également aux agents des catégories B et C par l'article 21 de la loi 6 août 2019 précitée.

Il ressort de l'examen des dossiers individuels des agents contractuels de catégorie A affectés sur emplois permanents et recrutés sur le fondement de l'article 3-3, 2° que la motivation du recours à un agent contractuel et la spécificité des compétences requises ne sont pas précisément étayées.

Par ailleurs, l'autorité territoriale est tenue de respecter diverses obligations et contraintes en matière de déclaration de vacance d'emploi et de publication. En effet, aux termes de l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, toute nomination d'un agent impose que l'emploi soit préalablement déclaré vacant. L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale dispose que « *lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade* ». Or s'agissant de certains agents contractuels, notamment lors de renouvellements de contrat, les obligations de déclaration préalable des vacances d'emplois auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale n'ont pas été respectées.

La chambre rappelle que la déclaration de vacance constitue une formalité obligatoire, et que le délai raisonnable généralement admis entre la déclaration de vacance et la nomination est de l'ordre de deux mois. À défaut, et conformément à la jurisprudence constante du juge administratif, les nominations d'agents concernés doivent être considérées comme ayant été prises à l'issue d'une procédure irrégulière. La notion de délai raisonnable vise à permettre de satisfaire au principe de mobilité des fonctionnaires et, d'autre part, à offrir la possibilité de postuler aux candidats issus de la liste d'aptitude.

À titre d'exemple, l'agent contractuel recruté en tant que responsable de la gestion budgétaire et financière a bénéficié de deux contrats successifs (du 1er octobre 2014 au 1er octobre 2017 ; du 1er septembre 2017 au 1er septembre 2020), pour lesquels une déclaration de vacance d'emploi a été effectuée le 27 juillet 2017. En l'espèce, elle est intervenue dans un délai trop rapproché. Il ressort surtout de ce dossier que le recours à un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984 n'a pas été justifié par l'établissement en 2014, qui n'a pas mis en évidence, pour ce poste administratif très classique au sein d'une direction des finances, la spécificité des besoins et le fait qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

D'autres recrutements d'agents contractuels sur des postes d'encadrement (chargé d'ingénierie de projets et travaux, chargé de développement économique, chargé de mission mobilités) auraient nécessité d'être justifiés au regard des dispositions de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, alors en vigueur.

La chambre invite la communauté de communes à plus de rigueur dans le recours à l'emploi d'agents contractuels, et dans le strict respect des dispositions précitées de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, modifié récemment par la loi du 6 août 2019 portant transformation de la fonction publique.

6.3- Le contrôle des rémunérations

6.3.1- Une absence d'anomalie sur les principaux éléments de paie

Après analyse des états de la paie, il ne ressort pas d'anomalie majeure, en dehors de la prime de fin d'année, qui avait déjà fait l'objet d'une observation du rapport précédent.

6.3.2- Des indemnités versées en l'absence de délibération

Au régime indemnitaire voté par le conseil communautaire, s'ajoute une prime de fin d'année fixée et indexée sur l'indice brut 320 de la fonction publique. Elle a pour fondement l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, qui a permis aux collectivités territoriales de déroger au principe selon lequel le régime indemnitaire est fixé dans les limites de ceux dont bénéficient les services de l'État en pérennisant par délibération les avantages collectivement acquis avant l'entrée en vigueur de ladite loi et ayant le caractère de complément de rémunération, les modalités de versement devant respecter celles fixées dans la délibération initiale.

Cette prime de fin d'année a été mise en place en 1978 au bénéfice des agents du SIVOM de la plaine de l'Ain. Par la suite, trois délibérations ont été prises (27 octobre 1997, 10 décembre 2005 et 23 avril 2011) faisant évoluer les modalités de calcul et les critères d'attribution aux chargés de mission et aux agents contractuels. Or, la seconde de ces délibérations modifie les modalités de calcul de la prime en fonction du nombre de jours d'absence dans l'année. En outre, une délibération du 23 avril 2011 est venue l'étendre aux agents contractuels et chargés de mission, à l'exception toutefois des agents contractuels recrutés pour faire face à un besoin saisonnier.

Les modalités de versement des primes maintenues sur le fondement de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ne peuvent différer de celles prévues par la délibération les instituant. La communauté de communes, par délibération, ne pouvait faire évoluer les modalités de calcul de la prime de fin d'année en fonction des jours d'absence des agents, ni étendre le bénéfice de cette prime aux agents contractuels et chargés de mission.

Comme elle l'avait d'ores et déjà fait dans son précédent rapport, la chambre recommande à la communauté de communes de mettre fin, sans délai, à cette pratique irrégulière.

6.4- Le régime indemnitaire

Le conseil communautaire a délibéré en 2004 et 2005 sur les principes d'attribution des primes et indemnités aux agents de la collectivité. Depuis lors, le régime indemnitaire a fait l'objet de sept délibérations venant modifier les différentes primes, compte tenu notamment des évolutions de la réglementation. Ces délibérations n'appellent pas d'observation.

Le décret du 20 mai 2014, portant création pour la fonction publique d'État d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (dit « RIFSEEP ») a posé le principe de mise en place d'un nouveau régime indemnitaire pour la fonction publique d'État. Aux termes de ce décret, ce régime indemnitaire comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, des sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. La loi du 20 avril 2016 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, en a étendu le champ d'application, substituant à la prime de fonctions et de résultats, ce nouveau régime indemnitaire.

La CCPA a mis en place le RIFSEEP par délibération du 6 juillet 2017. Cette délibération appelle plusieurs observations. S'agissant en premier lieu des personnels éligibles, la CCPA entend en faire bénéficier l'ensemble des agents occupant un emploi permanent, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels. S'agissant de la détermination des plafonds annuels individuels, il appartient, en vertu de l'article 88 de la loi précitée du 26 janvier 1984 à l'organe délibérant de la collectivité territoriale de fixer les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les agents de l'État exerçant des fonctions comparables.

Le régime indemnitaire d'une collectivité ne peut être, en conséquence, plus favorable que celui accordé par l'État à ses propres agents (article 1er du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991). La délibération du conseil communautaire du 6 juillet 2017 respecte ce principe de parité.

S'agissant par ailleurs de la deuxième part du RIFSEEP, dite « du complément indemnitaire annuel », en vertu du même principe de parité entre fonctions publiques, si les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant de la collectivité territoriale doit déterminer les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixer les critères de distribution. Le juge constitutionnel a confirmé en effet que les collectivités sont contraintes de transposer le nouveau cadre réglementaire constitué d'une indemnité servie en deux parts, sans qu'il soit porté atteinte au principe de libre administration (Conseil constitutionnel décision QPC n° 2018-727 du 13 juillet 2018).

Si le versement d'une somme au titre du CIA demeure facultatif quand il s'agit d'attributions individuelles, la mise en place au sein du RIFSEEP, de cette seconde part est requise pour que le dispositif soit considéré comme régulier. Or, la CCPA a décidé de différer la mise en œuvre de cette seconde part liée à l'engagement professionnel. Au surplus, la CCPA a décidé de maintenir le montant mensuel servi à titre individuel à chaque agent, en application des dispositions antérieures, dans le cas où la mise en place du RIFSEEP aboutirait à un niveau de primes et indemnités inférieur (point 6 de la délibération du 6 juillet 2017, portant « maintien des montants de régimes indemnitaires antérieurs »).

La chambre note en conclusion que, de 2017 à 2019, la mise en œuvre du RIFSEEP a été partielle, la CCPA ayant différé le déploiement de la part correspondant au CIA, l'innovation essentielle du nouveau régime indemnitaire de la fonction publique. Telle que procédant de la délibération du 6 juillet 2017, la mise en place du nouveau régime indemnitaire a été en conséquence irrégulière car incomplète. Par ailleurs, le maintien du niveau individuel des indemnités précédemment servies accroît la rigidité du dispositif et entraine, de fait, l'augmentation des montants versés quand la part correspondant au CIA est activée.

À la suite de remarques du contrôle de légalité, la CCPA a dans un second temps modifié le régime indemnitaire par délibération du 12 décembre 2019 et mis en place pour 2020 la CIA.

6.5- Le temps de travail

6.5.1- Le temps de travail et son évolution

Par délibération du 13 décembre 2001, le conseil syndical a défini le régime d'aménagement et de réduction du temps de travail ; il a retenu un principe d'aménagement du temps fondé sur des cycles de travail fixes de 35 heures travaillées hebdomadaires, pour tous les agents de la filière technique hors agents d'entretien et techniciens, ou de 37 heures de travail hebdomadaire accompagnées de 11,8 journées de repos compensateur dits « jours d'ARTT », pour tous les agents de la filière administrative, les agents d'entretien et techniciens. Le protocole annexé à la délibération prévoyait 25 jours de congés, ce qui est conforme à la réglementation en 2001. La CCPA n'a pas délibéré sur l'intégration dans le temps de travail des agents communautaires de la journée de solidarité.

Tableau 18: Le temps de travail des agents communautaires

(1)	Nombre de jours	365 jours	365 jours
(2)	- samedi-dimanche (en moyenne par an)	-104 jours	-104 jours
(3)	- jours fériés (en moyenne par an)	-8 jours	-8 jours
(4)= (1)-(2)-(3)	= nombre de jours hors week-end et jours fériés	253 jours	253 jours
(5)	- nombre de jours de congés (25, hors jours de fractionnement)	25 jours	25 jours
(6)	- nombre de jours ARTT	0 jours	11,8 jours
(7)= (5)+(6)	= nombre de jours de congés et ARTT	25 jours	36,8 jours
(8)= (4)-(7)	nombre de jours travaillés	228 jours	216,2 jours
(9)	heures hebdomadaires	35 heures	37 heures
(10)=(9)/5 jours	nombre d'heures travaillées par jour	7 heures	7,4 heures
(11)=(10)x(8)	nombre d'heures annuelles travaillées en 2016	**1596 heures**	**1600 heures**
(12)	durée légale	1607 heures	1607 heures
(13)= (11)-(12)	**Différence par rapport à la durée légale de 1 607 heures**	-11 heures	-7 heures

Source : CRC d'après les délibérations de la CCPA

Jusqu'en 2017 et sur la base de cette délibération ancienne de 2001, il résulte qu'en moyenne, le temps de travail des agents communautaires peut être estimé à 1 596 heures par an, soit 11 heures de moins que la durée légale.

Or s'agissant de l'application de ce temps de travail, les agents à 35 heures étaient principalement les agents du service de la collecte des déchets, dont l'organisation reposait jusqu'en 2017 sur des règles internes, non écrites, s'écartant notablement de la durée annuelle légale du temps de travail. Y était notamment pratiqué le « fini-parti », c'est-à-dire que le personnel pouvait quitter le travail dès la tournée terminée. Par ailleurs, les jours de rattrapage de jours fériés, correspondant à des tournées plus longues qu'habituellement, donnaient droit à une journée de congé supplémentaire, toujours sur la base d'un usage, en l'absence de règle écrite. Il a été mis fin à cette organisation irrégulière au second semestre 2017 et un contrôle automatisé du temps de travail a été mis en place dans ce service. À partir de 2018, les horaires de travail de ce service sont fixes et de 7 h 15 travaillées par jour, ouvrant droit à 8 jours de RTT par an.

Par la suite, pour l'ensemble des services de la collectivité, le conseil communautaire a adopté le premier règlement intérieur par délibération du 20 décembre 2016, ce qui constituait une recommandation de la chambre lors de son dernier contrôle. Il reprend des éléments relatifs à l'aménagement du temps de travail. À partir du 1er janvier 2017, il existe dans la collectivité quatre régimes d'aménagement du temps de travail (35 heures, 37 heures, 38 heures, 39 heures) ouvrant droit à un nombre de jours ARTT variables et proportionnels au temps de travail.

L'aménagement du temps de travail et le protocole ARTT ont été à nouveau modifiés par délibération du 25 juin 2019, afin de créer la possibilité de cycles de travail sur 4 jours et demi, si l'organisation du service le permet. L'organisation et les horaires du service de collecte de déchets sur la base de 36 h 15 travaillées par semaine ont été intégrés dans les dispositions de cette délibération.

Sur ce sujet du temps de travail, la chambre invite la CCPA à délibérer d'ici le 1er janvier 2022 et à mettre en conformité le temps de travail de ses personnels avec la loi, par l'adoption d'une délibération déterminant le régime de travail des personnels en fonction des nécessités de service. La chambre rappelle en effet que, aux termes de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, « *les collectivités territoriales […] disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1er janvier suivant leur définition* ».

6.5.2- Les absences au travail

L'absentéisme pour maladie ordinaire, rapporté au nombre d'agents communautaires, a augmenté entre 2014 et 2019. Alors que les effectifs ont augmenté, le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire a progressé de 2014 à 2019, en valeur relative et est passé de 16 jours par an[46] et par agent à 19 jours par an et par agent.

Tableau 19 : Nombre de jours d'absence des agents communautaires

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Congé de maladie ordinaire	948	1 090,50	818,50	1 090,50	777	1 232
Accident de service	169	37	377,5	351	113	381
Congé de longue maladie	0	0	212	365	365	153
Congé de longue durée	0	0	333	365	365	365
Dispo d'office pour maladie	0	0	0	0	0	212
Maladie professionnelle	0	235	213	63	120	0
Accident de trajet	0	0	0	0	0	0
Maternité	42	480	380	189	0	0
Paternité	0	22	44	0	11	2
TOTAL	**1 159**	**1 864,50**	**2 378**	**2 423,50**	**1 751**	**2 345**

Source : d'après des données de la CCPA

7- LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1- L'organisation de la commande publique et la politique d'achat

7.1.1- Une organisation profondément remaniée

De 2014 à 2017, chaque service acheteur de la communauté de communes assurait la mise en œuvre des règles de la commande publique. À compter du 1er janvier 2018, un service partagé entre la communauté de communes et la ville d'Ambérieu-en-Bugey pour le suivi de l'ensemble de la commande publique, a été mis en place par convention de prestations de service entre les deux entités, conformément à l'article L. 5214-16-1 du CGCT. L'objet de la convention a repris les objectifs de sécurisation des procédures et d'optimisation des moyens humains et financiers souhaités par les deux entités.

Selon les termes de la convention, le service est composé de deux cadres de catégorie A (à hauteur de 1,7 ETP) et de deux agents à temps plein de catégorie C. En 2020, le service est composé d'un agent de catégorie B, responsable du service et de deux autres de catégories C.

Cette convention d'une durée initiale d'un an, a été renouvelée par décisions expresses en 2019 et 2020, avec une échéance contractuellement prévue au 31 décembre 2021. La convention de prestations de service prévoit les conditions financières et les modalités de remboursement à la commune d'Ambérieu-en-Bugey, basées sur une prise en charge minimale de 33 % du coût total du service, calculé en incluant les salaires du personnel sur la base de 3,7 ETP, les charges et les frais associés (formations, déplacements) et le nombre de prestations réalisées par le service pour le compte de l'EPCI. Pour 2018, le coût de ce service a été arrêté à la somme de 108 128,51 € pour un total de 49 procédures réalisées (18 marchés à procédure formalisée et 31 marchés à procédure adaptée) sur un total de

[46] Nombre de jours de maladie ordinaire/ effectifs d'emplois budgétaires pourvus en ETPT.

94 procédures gérées par le service et à la somme de 88 986 € en 2019 pour un total de 56 procédures réalisées (10 marchés à procédure formalisée et 46 marchés à procédure adaptée) sur un total de 115 procédures. La moitié des procédures a donc concerné la communauté de communes.

Depuis 2018, le service mutualisé a pour rôle de prévenir, d'assister, de conseiller et de faire respecter la réglementation qui encadre les marchés publics aux gestionnaires de marchés appartenant aux services acheteurs de la CCPA, pour toutes les étapes de l'achat public, à partir du seuil de 25 000 € HT.

La chambre constate que le recensement des besoins n'est pas dévolu au service mutualisé mais reste de la compétence de l'EPCI. De même, faute de temps, aucun rapport annuel d'activité n'a été réalisé depuis 2018, un simple récapitulatif des procédures passées étant produit comme justificatif dans le cadre du remboursement à la commune d'Ambérieu-en-Bugey.

La chambre invite l'EPCI à réaliser un bilan de cette mutualisation et de l'activité dans l'optique du renouvellement de la convention en 2021.

7.1.2- Les procédures internes et le recensement des marchés

Suite, notamment, à un recours d'une entreprise et à des observations du contrôle de légalité ayant entraîné la résiliation de trois marchés en 2016, une procédure succincte en matière de commande publique a été présentée au conseil communautaire lors de sa séance du 12 juillet 2016, procédure n'ayant toutefois pas fait l'objet d'une délibération ni d'une mention dans le procès-verbal de la séance.

La procédure présentée est un document composé de treize diapositives sur les principales étapes en matière de passation des marchés publics, accompagné d'une annexe récapitulant les règles en matière d'archivage. Un tableau a synthétisé les étapes de la passation des marchés en fonction des seuils de marchés publics. En-dessous de 25 000 € HT, il est fait référence à une procédure « bons de commandes » soumis à validation hiérarchique avant émission, à la procédure adaptée entre 25 000 € HT et 209 000 € HT en fournitures et services et 5 225 000 € HT en travaux et au-delà de ces deux seuils, aux différentes procédures dites « formalisées ». Le document n'aborde pas le point essentiel du recensement des besoins.

Depuis 2018 et la mise en place du service mutualisé, les procédures ont été renforcées. Le rapport de présentation du service mutualisé a prévu qu'en dessous du seuil de 25 000 € HT (seuil prévu par la réglementation jusqu'au 31 décembre 2019[47]), les services acheteurs de la CCPA ont la possibilité de consulter des entreprises, sans l'appui du service de la commande publique. Toutefois, ils ont l'obligation de comparer au minimum trois entreprises soit trois devis (voir infra). Aucun contrôle interne n'est formellement organisé pour s'assurer du respect par les services de cette obligation de mise en concurrence. Le recensement des besoins et la computation des seuils de marchés ne sont pas abordés.

Au-dessus du seuil de 25 000 € HT, un tableau synthétique récapitule les missions du service de la commande publique et celles des services acheteurs à toutes les étapes d'une procédure de marché jusqu'à son archivage, sur la base d'outils internes.

[47] Passage du seuil 40 000 € HT aux termes du décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019, seuil que la CCPA n'avait pas relevé dans les règles de procédures internes au cours du contrôle.

Aucun recensement des marchés publics n'a été mis en œuvre jusqu'en 2015. En 2016 et 2017, le recensement des marchés conclus dans l'année a été présenté au conseil communautaire. Un suivi des marchés a été mis en place à compter de 2018 permettant de rassembler les éléments essentiels des marchés passés.

S'agissant de la publication des données de commande publique, la consultation de la plateforme de dématérialisation des marchés a permis de constater que l'EPCI a régulièrement publié les données essentielles des marchés notifiés (obligation[48] en vigueur depuis le 1er octobre 2018). Cependant, la chambre rappelle à l'EPCI que la publication des données concerne également les modifications des marchés, notamment les avenants (R. 2196-1 du code de la commande publique), ce qui n'est pas encore mis en œuvre.

En raison de la période de confinement lié à la crise sanitaire, le contrôle sur place des marchés a été limité (cf. annexe n° 11) à une période récente (2019). La liste des 16 marchés contrôlés est jointe en annexe. Le contrôle a permis de constater la bonne tenue des dossiers de marchés. Chaque marché contient une fiche récapitulative des différentes étapes de la procédure avec les dates et des commentaires explicatifs ainsi que des dossiers pour chaque phase de la consultation. De même, les marchés à lancer et ceux en cours de consultation font l'objet d'un rétro planning mis à jour chaque semaine.

Enfin, de manière formelle, il n'existe pas encore de stratégie d'achat globale ni de cartographie des achats.

Cependant la CCPA collabore, depuis 2019, avec une personne « facilitatrice des clauses sociales », poste porté par l'association Alfa 3A sur la base de financements issus notamment du fonds social européen. Son rôle est d'animer un partenariat territorial autour des clauses sociales avec des conseils et de l'assistance aux maîtres d'ouvrage notamment. Ainsi, des clauses d'insertion sociale ont été intégrées dans le marché de restauration du château de Chazey-sur-Ain.

La chambre constate une réelle progression depuis 2014, avec la mise en place de procédures et d'outils internes en matière de commande publique, plus particulièrement depuis 2018. Elle invite la communauté de communes à formaliser un processus de contrôle interne et à poursuivre le travail réalisé pour permettre, à terme, à l'établissement public d'obtenir une vision exhaustive des mises en concurrence opérées et de poursuivre le travail initié pour organiser et planifier les consultations à venir.

7.1.3- Un volume d'achats soumis à une procédure de mise en concurrence difficilement quantifiable

Le volume financier annuel des achats faisant l'objet de procédures de mise en concurrence, est identifié comptablement par une référence depuis 2016 seulement, pour le budget principal, avec un seul marché comptablement référencé en 2016, 17 en 2017, 34 en 2018 et 54 en 2019. Ainsi, la moyenne annuelle des achats opérés par le biais de procédures de mise en concurrence et de commandes auprès de l'UGAP a augmenté chaque année depuis 2017, passant de 10 % en 2017, à 33 % en 2018 pour s'établir à 49 % en 2019.

L'analyse des mandats pour l'exercice 2019 a montré que certains mandats n'ont pas été rattachés à un marché dans le logiciel financier au moment du règlement des factures, malgré l'existence d'un marché, en méconnaissance des dispositions de la nomenclature comptable et de celles prévues en matière de pièces justificatives (articles D. 1617-19 à 21 du CGCT).

[48] Articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique.

Enfin, un seul groupement de commande d'autorités concédantes entre la CCPA et la commune de Saint-Maurice-de-Rémens a été mis en place au cours de la période sous contrôle, en vue de la passation d'une concession de service public pour la création et la gestion de la « maison du petit prince », dont la passation n'est pas allée à son terme en raison de la reprise de la maitrise d'ouvrage de ce projet par la région.

La chambre constate une meilleure identification des procédures de mises en concurrence au niveau comptable et, corrélativement, l'augmentation du volume des achats soumis à des procédures de mise en concurrence. Elle invite cependant la communauté de communes à poursuivre ses efforts en la matière afin de respecter pleinement les dispositions de la nomenclature comptable et de disposer d'un diagnostic financier exhaustif des achats faisant l'objet d'une mise en concurrence.

7.1.4- Une absence de recensement des besoins

La régularité et la performance des procédures d'achats sont directement conditionnées par une phase d'analyse des besoins, et de computation des montants au regard des seuils règlementaires définis par type d'achat.

De 2014 à 2017, les services acheteurs de la CCPA ont identifié, à partir de l'élaboration des budgets annuels, leurs besoins d'achats en investissement et en fonctionnement. Aucun document formalisé des recensements de besoins n'a été produit à la chambre. Depuis 2018 et la création du service de la commande publique mutualisé, un recensement est effectué en interne à l'EPCI sans être formalisé et fait l'objet d'une revue annuelle commune entre le service des marchés publics et la direction de la CCPA.

Ce travail a conduit à la mise en place de consultations pour des besoins récurrents (l'acquisition de carburant en 2018 par exemple) et d'une programmation prévisionnelle des marchés à lancer pour l'année 2020 qui identifie les marchés à lancer selon leur type (travaux, fournitures, prestations de service), leur montant estimé, le gestionnaire interne, l'éventuel assistant à maîtrise d'ouvrage, le besoin de collecte d'informations sur l'état du marché et la date estimée du besoin à satisfaire.

Cependant, de manière globale et sur l'ensemble de la période de contrôle, la communauté de communes n'a pas procédé à un recensement financier formalisé par type d'achat, notamment en ce qui concerne les achats récurrents des services. Il en résulte qu'une part des achats ne procède toujours pas de procédures de publicité et de mise en concurrence adéquates pour le volume financier qu'ils représentent.

La chambre recommande à la communauté de communes de procéder à un recensement et à une évaluation précise des besoins annuels de manière formalisée, préalable indispensable à l'organisation de procédures de mise en concurrence adaptées selon le montant des commandes. Elle l'invite à développer le recours aux marchés à bons de commande, afin de surmonter les difficultés d'appréciation des besoins à satisfaire dans l'année.

7.2- L'examen des marchés

7.2.1- Une absence d'anomalie en matière de passation

Le contrôle sur place a permis d'analyser les procédures de passation concernant les marchés de maîtrise d'œuvre[49], les marchés de travaux et les avenants de la première phase de la restauration du château de Chazey-sur-Ain (annexe n° 11).

[49] Accord-cadre avec une mission de diagnostic à hauteur de 41 650 € HT et une mission de base pour 260 230 € HT (+ 37 567 € HT de fixation de la rémunération définitive).

De même, le marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement d'un pôle d'échange multimodal à Ambérieu-en-Bugey et ses abords d'un montant de 215 737 € HT a fait l'objet d'une analyse des éléments de consultation. Ce marché s'inscrit dans les projets de développement du quartier de la gare d'Ambérieu-en-Bugey et notamment le projet de transformation de la gare en Pôle d'échange multimodal qui a fait l'objet d'un contrat d'aménagement de gare avec la région Auvergne-Rhône-Alpes, le département de l'Ain, la commune d'Ambérieu-en-Bugey et la CCPA. Cette procédure qui a dû être relancée suite à un défaut de mise en ligne de la publicité, n'appelle pas d'observation.

Enfin, les pièces de consultation du marché relatif au travaux de viabilisation de l'ancien camp des Fromentaux d'un montant de 884 209 €, passé selon une procédure adaptée, ont été analysées et n'appellent pas d'observation.

7.2.2- Des achats hors procédure de publicité et de mise en concurrence adéquates

La réglementation en matière de marchés publics a évolué durant la période sous revue, du fait de l'application du code des marchés publics issu du décret du 1er août 2006 jusqu'au 31 mars 2016, puis des dispositions du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. Il demeure, avec constance, que la réglementation interdit à toute collectivité de se soustraire aux règles de la commande publique en scindant ses achats, l'analyse des seuils de passation prenant en compte la valeur totale (des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes) des besoins estimés pour l'année (respectivement article 27 et article 21 des décrets susmentionnés).

Le seuil en dessous duquel un marché public peut être passé sans publicité, sans mise en concurrence et sans contrat écrit a évolué sur la période. Il est ainsi passé de 15 000 € HT en 2011 (décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011) à 25 000 € HT (décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015) jusqu'au 31 décembre 2019 et fixé après cette date à 40 000 € HT, point aujourd'hui codifié aux articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du code de la commande publique. Les différents seuils de publicité s'apprécient selon l'évaluation totale des besoins, pour le besoin concerné, en matière de fournitures ou de services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle (article R. 2121-7 du code de la commande publique).

Depuis 2016, l'EPCI s'est également donné des règles internes. En 2016, pour les besoins inférieurs à 25 000 € HT, la procédure a précisé que l'acheteur public doit se renseigner et procéder à des comparaisons en demandant trois devis s'il n'a pas de connaissances particulières du secteur économique. S'il en possède, il est indiqué qu'il pourra effectuer son achat sans démarche préalable.

Depuis 2018, en dessous du seuil de 25 000 € HT, les services acheteurs ont l'obligation de comparer à minima trois entreprises soit trois devis, de prévoir des critères de jugement adaptés au besoin, et d'indiquer une date et heure de remise des offres identiques pour chaque candidat. Dès le seuil de 25 000 € HT atteint, les consultations sont réalisées par le service de la commande publique.

Une analyse des mandats de paiement a été opérée sur les exercices 2018 et 2019. Il en ressort que les différents seuils de mise en concurrence[50] ont été méconnus pour certains types d'achats, des achats ayant été effectués sans publicité au-delà des seuils afférents.

[50] Le seuil en dessous duquel un marché public peut être passé sans publicité, sans mise en concurrence et sans contrat écrit a évolué sur la période. Il est ainsi passé de 15 000 € en 2011 en application du décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011 à 25 000 € en application du décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 et à 40 000 € HT aux termes du décret n°2019-1344 du 12 décembre 2019.

7.2.3- Les prestations de nettoyage courant des locaux

Il a été relevé une absence de mise en concurrence et un non-respect des règles internes de publicité pour une prestation récurrente, le nettoyage courant des locaux.

Pour cette prestation de nettoyage, dont le montant des dépenses mandatées s'est élevé à 41 429 € HT en 2018 et 40 5133 € HT en 2019, l'EPCI a eu recours durant cette période, aux services de deux entreprises, à savoir la société Efficace clean (pour un montant de 34 056 € HT en 2019 pour des prestations sur différents sites) et la SARL Ain propreté service (pour un montant de 6 457 € HT pour l'année 2019 pour le site Agora). Ainsi, le besoin annuel de la communauté de communes en matière de prestations de nettoyage a dépassé les 25 000 € HT annuel pour ces deux années.

Les prestations assurées par la société Efficace Clean ont fait l'objet de la signature de conventions types proposées par le prestataire, une convention d'un an à compter du 1er juin 2017, pour un montant annuel de 23 200 € HT, et une autre pour trois ans, à compter du 1er juin 2018 jusqu'au 1er juin 2021, pour un montant total, sur la durée de la convention, de 69 602,76 € HT. Pour la société Ain propreté, une convention a été signée le 19 janvier 2018, sans indication de durée[51]. Un avenant a été signé le 5 juillet 2018 pour introduire des prestations complémentaires pour le même site.

Interrogés sur les mises en concurrence opérées, les services de l'ordonnateur ont transmis des devis concernant l'entreprise Efficace Clean en date des 29 et 30 mai 2016, concernant deux locaux gérés par l'EPCI,[52] pour des interventions après un chantier et pour des prestations régulières pour dix semaines du 27 août 2016 au 31 août 2016.

Ils ont également produit quatre devis de décembre 2019 de la seule société Efficace Clean pour le site Agora. Ces devis ont repris un certain nombre de prestations de nettoyage, avec des fréquences différentes, une absence d'indication sur les surfaces traitées et sur la fourniture de consommables sanitaires (pourtant prévus dans la convention avec la société Ain propreté). La chambre rappelle qu'il appartient à l'acheteur public de définir précisément son besoin (article L. 2111-1 du code de la commande publique).

Outre le fait que les conventions ont été signées par une personne n'ayant pas délégation pour le faire (voir supra), l'EPCI n'a pas pu justifier d'une mise en concurrence pour les prestations de nettoyage facturées de 2017 à 2019 alors même que la communauté de communes a signé deux contrats de prestations de service pour des besoins supérieurs à 40 000 € HT en 2018 et 2019.

La chambre constate l'absence de définition précise des besoins, de mise en concurrence et l'absence de délégation du signataire. Elle invite la communauté de communes à se conformer, sans délai, aux règles dont elle s'est elle-même dotée.

7.2.4- La mise en place d'un contrôle d'accès aux déchèteries et d'une solution de gestion des usagers

Un contrôle d'accès aux déchèteries a été mis en place progressivement depuis 2017, qui permet l'accès aux déchèteries par lecture des plaques d'immatriculation des véhicules, pour les habitants et les professionnels du territoire de la communauté de communes.

---

[51] L'article 6 de la convention indique seulement que « *la durée de prestation est fixée dans les conditions particulières. Dans le cas où le contrat est à durée indéterminée, il est automatiquement reconduit par tacite reconduction* ».

[52] Sites de l'ECAM et du coworking.

L'analyse des mandats de paiement émis entre 2017 et 2019 a montré un montant total dépensé de 192 732 € HT auprès du même prestataire, la société SAS Stackr dont le siège social se situe à Béligneux dans l'Ain, pour l'acquisition d'un système de contrôle d'accès pour les sept déchèteries.

La communauté de communes a précisé avoir choisi la société SAS Stackr, après une procédure adaptée en 2016, dans le cadre du lot n° 6 « contrôle d'accès » du marché de travaux de réaménagement de la déchèterie d'Ambérieu-en-Bugey. Ce lot d'un montant de 98 859 € comprenait à la fois la gestion du pont-bascule et la gestion des accès d'un montant de 20 433 €, prestation assurée par un sous-traitant, la société Stackr.

Depuis cette première installation, la société STACKR a été reconduite systématiquement pour la fourniture d'un système de contrôle d'accès de chacune des six autres déchèteries « pour des raisons d'uniformisation, les usagers ayant accès à l'ensemble des déchèteries de la CCPA » selon les services de l'ordonnateur. La facturation des prestations a systématiquement été supérieure à la mise en concurrence initiale.

Par ailleurs, la communauté de communes a acquis auprès de la même société, une solution de gestion des usagers pour chacune des sept déchèteries pour un montant de 334 626 € HT.

Si ce n'est la première mise en concurrence dans le cadre des travaux de réorganisation de la déchèterie d'Ambérieu-en-Bugey, la communauté de communes a signé à chaque fois une convention type proposée par le prestataire, par site et par type de fourniture (d'un système de contrôle d'accès ou d'une solution de gestion des usagers), soit un total de 13 conventions différentes pour un montant cumulé de 527 358 € HT.

Les décisions de signer ces conventions n'ont pas fait l'objet d'une information du conseil communautaire.

La chambre constate l'absence de définition du besoin par le pouvoir adjudicateur et de mise en concurrence pour l'acquisition d'un système de contrôle d'accès et d'une solution de gestion des usagers, en méconnaissance des règles que la communauté de communes s'est elle-même donnée et plus globalement de celles de la commande publique.

La chambre recommande à la communauté de définir précisément ses besoins, d'organiser des mises en concurrence systématiques, en conformité avec les dispositions du code de la commande publique (articles L. 2111-1, R. 2121-1 et suivants notamment), et d'en informer son assemblée délibérante.

7.3- La délégation de service public avec l'association LAB01

7.3.1- Un cadre conventionnel renouvelé et étendu

Dans le cadre de sa compétence en matière de développement économique, la CCPA a souhaité développer une stratégie de développement économique du territoire de l'EPCI portée par l'innovation. Faisant suite notamment à une étude d'opportunité pour la conduite d'actions en faveur du télétravail sur le territoire de la CCPA réalisée en mars 2013, l'ambition était de proposer un lieu de rencontres (dénommé « tiers lieu »), d'échanges et de collaboration à destination des acteurs de l'économie, de la formation, de l'enseignement, des institutionnels et des habitants du territoire.

7.3.1.1- Un premier contrat basé sur la création d'un espace de coworking communautaire

Le conseil communautaire s'est prononcé, par délibération du 12 mars 2015, pour la création d'un espace de coworking communautaire, pour ériger la gestion de cet espace de coworking en une activité de service public et de le localiser au sein de locaux, propriété de l'EPCI, situés à proximité de la gare d'Ambérieu-en-Bugey.

Lors de sa réunion du 15 juin 2015, la commission consultative des services publics locaux (CSSPL) a émis un avis favorable à la gestion du futur centre de coworking par une délégation de service public.

Par délibération du 9 juillet 2015, le conseil communautaire a approuvé le principe de délégation de service public communautaire de coworking pour une durée de trois ans, sous la forme d'un contrat d'affermage.

Dans le contrat, les missions de service public ont été décomposées en deux temps. Tout d'abord, l'assistance à la création de l'espace de coworking, qui comporte un suivi de l'aménagement du futur site d'accueil du projet, la promotion du projet et la communication sur le lancement de l'espace, et enfin la recherche de financements et de partenaires. Ensuite, le délégataire doit assurer l'animation et la gestion opérationnelle du centre de coworking qui inclut une mission de développement et de stratégie.

La procédure de consultation lancée en août 2015 n'a pas abouti en raison de l'absence de candidature. En application de l'article L. 1411-8 du CGCT (applicable jusqu'au 31 mars 2016) des négociations ont été engagées directement auprès de deux gestionnaires potentiels.
La chambre constate l'absence de document retraçant les négociations menées.

Par délibération du 14 avril 2016, le conseil communautaire a décidé de confier la mission de gestion du service public communautaire de coworking à l'association Lab01 créée dans le cadre de la mise en œuvre de ce projet. Cette association a été déclarée au journal officiel le 14 mars 2016, elle est domiciliée à Ambérieu-en-Bugey. Son objet social vise à favoriser l'innovation et l'entrepreneuriat techniques, économiques, écologiques et sociaux sur le territoire de la plaine de l'Ain par une démarche d'expérimentation collective et le transfert de savoir-faire.

Le contrat de délégation de service public a été signé par les deux parties le 28 avril 2016, pour une durée de trois ans, à compter de sa signature soit jusqu'au 28 avril 2019. Par la suite, trois avenants ont été conclus. L'avenant n° 1 a été signé par le président de l'EPCI, par renvoi à la délibération du 14 avril 2016 autorisant le président à signer le contrat d'affermage, ainsi que tous les actes administratifs afférents, y compris les éventuels avenants, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-6 du CGCT qui prévoit que « tout projet d'avenant à une convention de délégation de service public ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante ». Les deux autres avenants ont fait l'objet de délibérations en conseil communautaire[53]. Cependant, le contrat d'affermage et ses trois avenants n'ont pas été transmis au contrôle de légalité dans les 15 jours suivants leur signature, point soulevé par le contrôle de légalité lors de la transmission du second contrat.

La chambre constate le défaut d'information de l'assemblée délibérante pour le premier avenant et l'absence de transmission de la convention de délégation de service public et des avenants au contrôle de légalité, qui a privé ces actes de leur caractère exécutoire.

[53] Délibérations en date du 14 mars 2019 et 25 juin 2019.

7.3.1.2- Une deuxième convention marquée par une extension du périmètre du service public

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL) doit être consultée pour avis par l'assemblée délibérante sur tout projet de délégation de service public (article L. 1413-1 du CGCT), avant que l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant ne se prononce. Ces deux instances statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire (article L. 1411-4 du CGCT).

La CCSPL a émis un avis favorable, lors de sa séance du 5 avril 2019, sur le principe du renouvellement de la concession. Ensuite, le conseil communautaire a approuvé, par délibération du 11 avril 2019, le principe de délégation du service public pour la gestion et l'animation d' un espace de coworking, d'un fab lab, d'un living-lab[54] et de leurs activités annexes.

Le renouvellement est marqué par une extension du périmètre de la concession. En effet, initialement en 2015, les deux instances ne se sont prononcées que pour la création d'un espace de coworking communautaire et pour ériger la gestion de cet espace en une activité de service public. Dans les faits, le premier rapport annuel du délégataire pour la période 2016/2017 a indiqué l'ouverture du fab lab dès le 5 septembre 2016.

Dans son avis du 5 avril 2019, la CCSPL ne s'est prononcée que sur le renouvellement de la concession et non sur l'élargissement du périmètre de la concession. Le compte-rendu de la réunion de la CCSPL a précisé que « *le contrat, actuellement en cours de rédaction, devra préciser les missions confiées au délégataire* ». La CCSPL n'a donc pas statué sur l'extension du périmètre ni sur les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1411-4 du CGCT.

L'objet de la convention a été précisé à son article 2.1 : « dans le cadre de la politique de développement économique du territoire définie par la CCPA, le délégataire se verra confier, à ses frais et risques, une mission de gestion et d'animation d'un tiers lieu, composé de trois activités principales (un espace de travail partagé ou « coworking », un laboratoire de fabrication numérique ou « fab lab », et un living lab), ainsi que leurs activités annexes.

Les éléments de mise en concurrence ont été analysés. L'association Lab01 a été la seule à faire acte de candidature suite à l'avis de publicité. Seule l'absence du rapport d'analyse de la candidature peut être relevée.

Par délibération du 26 septembre 2019, le conseil communautaire a décidé de confier la mission du service public communautaire de coworking à l'association Lab01 et autorisé le président, à signer le contrat de délégation de service public. La durée des prestations a été fixée à deux ans, à compter du 29 octobre 2019 au 28 octobre 2021.

Le renouvellement de cette concession appelle les remarques suivantes.

L'article R. 3121-1 du code de la commande publique (CCP) prévoit que « *la valeur estimée du contrat de concession est calculée selon une méthode objective, précisée dans les documents de la consultation mentionnés à l'article R. 3122-7. Elle correspond au chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat* ».

[54] Le living lab, est défini comme une méthodologie de développement de projet, de mise en visibilité par un deuxième espace du tiers lieu, espace de créativité, d'animation d'émergence d'idées nouvelles pour accompagner les entreprises, les porteurs de projet. Il est un espace de créativité, d'animation d'émergence d'idées nouvelles pour accompagner les entreprises, les porteurs de projet. Il met à disposition un lieu et des méthodes de créativités et de construction de projet.

L'article R. 3121-2 indique les éléments à prendre en compte pour estimer la valeur du contrat de concession, à savoir notamment les recettes perçues sur les usagers des ouvrages ou des services.

Au stade de la passation, le montant estimé de la valeur prévisionnelle du contrat a une incidence sur la procédure de passation que devra respecter l'autorité délégante. En effet, la procédure de passation applicable (sans formalisme[55] ; simplifiée[56] ; formalisée) dépend étroitement de la valeur du contrat qui doit être conclu.

Le calcul de la valeur prévisionnelle du contrat participe aussi à la définition des besoins qui doit être réalisée en amont de la procédure de passation par l'autorité délégante. En effet, avant toute publicité ou mobilisation de la concurrence, elle est tenue de définir précisément ses besoins[57].

Au stade de l'exécution, le calcul de la valeur prévisionnelle réalisé avant la passation du contrat va être un élément d'appréciation de la légalité de certaines modifications du contrat de concession qui peuvent intervenir pendant la réalisation concrète du contrat. Un contrat de concession peut être modifié notamment par des travaux ou services supplémentaires devenus nécessaire (art. R. 3135-1 à R. 3135-4 CCP), des modifications non substantielles (art. R. 3135-7 CCP) ou des modifications de faible montant (art. R. 3135-8 à R. 3135-9 CCP).

En l'espèce, la valeur totale de la concession a été estimée à 60 000 € HT dans l'avis de concession, puis fixée à 50 000 € HT pour le montant de l'offre retenue dans le rapport de présentation de la consultation. Or, cette valeur totale ne reprend que le montant des subventions versées par la CCPA (à hauteur de 25 000 € HT par an), ce qui n'est pas conforme aux dispositions susmentionnées du code de la commande publique, puisque le chiffre d'affaires du concessionnaire sur la durée du contrat n'a pas été intégré au calcul de la valeur de la concession, pas plus que la valeur de tous les fournitures et services mis à la disposition du concessionnaire par l'autorité concédante.

Au vu des éléments transmis dans l'offre de l'association quant au chiffre d'affaires prévisionnel sur la durée de concession et des éléments prévus au contrat, la valeur totale de la concession pourrait être estimée a minima à 270 973 €[58].

L'estimation incomplète de la valeur totale de la concession n'a pas eu de conséquence sur le niveau de publicité opéré. En revanche, la mise en concurrence s'est fondée sur une information incomplète des candidats potentiels sur la valeur estimée de la concession, ce qui a pu avoir une incidence non négligeable sur l'absence d'autre candidature. Il en est de même en terme d'informations des deux instances que sont la CCSPL et l'assemblée délibérante qui n'ont pas eu connaissance de la valeur de la concession, élément pourtant essentiel de l'économie générale du contrat de délégation de service public.

La chambre recommande à la communauté de communes, dans le cadre du renouvellement de la concession en 2021 :

- de faire acter l'extension du périmètre de la concession par la commission consultative des services publics locaux ;
- de présenter de manière exhaustive les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire et l'économie générale du contrat de concession à la commission consultative des services publics locaux et au conseil communautaire ;

[55] Article R.3121-6 du code de la commande publique.
[56] Procédure simplifiée (article R.3126-1 du code de la commande publique) pour les contrats dont la valeur estimée est inférieure au seuils européens soit 5 548 000 € HT en 2019.
[57] Articles L. 3111-1 à L. 3111-2 du code de la commande publique.
[58] Prise en compte du chiffre d'affaire prévisionnel de 270 973 € pour les deux années selon l'offre de l'association Lab01, dont les 50 000 € de subventions versées par la CCPA.

- de veiller à estimer la valeur du contrat de concession, en conformité avec les articles R. 3121-1 et R. 3121-2 du code de la commande publique.

7.3.2- Un rapport annuel du concessionnaire à communiquer et enrichir

Dans le cadre d'une délégation de service public, l'établissement public doit s'assurer de la bonne exécution du service public. Ainsi, lui incombe une obligation de contrôle et de surveillance de la gestion de l'activité déléguée.

7.3.2.1- La mise en œuvre des mesures de publicité du rapport annuel du délégataire

Le délégataire a une obligation de transparence sur sa gestion et la qualité de cette dernière. Il doit établir et adresser un rapport annuel de la délégation, dont le contenu est défini réglementairement (articles L. 3131-5, R. 3131-3 et R. 3131-4 du code de la commande publique).

La production du rapport annuel du délégataire, désormais prévue à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique, a été insérée à l'article 17 du premier contrat d'affermage et à l'article 5.1.3 du contrat de concession de 2019. Depuis le début de la concession, ces rapports ont été régulièrement produits à l'EPCI pour les exercices 2016/2017, 2017/2018 et 2018/2019.

Cependant, la chambre constate que les rapports annuels n'ont pas fait l'objet d'une présentation formelle à la commission consultative des services publics locaux (CCSPL)[59] ni au conseil communautaire[60].

Enfin, l'EPCI n'a pas joint le rapport annuel du délégataire au compte administratif[61] des exercices 2018 et 2019 ni mis en œuvre la publication des données essentielles relatives à l'exécution du contrat de concession[62].

La chambre invite la communauté de communes à veiller à assurer les mesures de publicité requises, dans le respect des dispositions réglementaires en vigueur.

7.3.2.2- Un contenu du rapport annuel du délégataire à enrichir

Concernant les rapports annuels produits par le délégataire pour les exercices liés au premier contrat, à savoir 2016/2017, 2017/2018 et 2018/2019, ils ont la même architecture et s'articulent autour du contexte de la délégation de service public, l'aménagement des espaces, les actions de communication, la recherche de partenaires, la gestion opérationnelle, l'animation, le développement et la stratégie. Depuis le deuxième rapport 2017/2018, des annexes ont enrichi le contenu du rapport annuel avec les comptes annuels de l'association, la composition du bureau, le nombre et la typologie des adhérents.

La chambre constate l'absence de compte annuel de résultat de l'exploitation du service public concédé et de l'annexe comprenant un compte rendu technique et financier comportant les informations utiles relatives à l'exécution du service, notamment les tarifs pratiqués, leur mode de détermination et leur évolution, ainsi que les autres recettes d'exploitation. De même, les rapports annuels ne comportent pas d'analyse de la qualité du service.

[59] Article L. 1413-1 du CGCT.
[60] Article L. 1411-3 du CGCT.
[61] Article R.1411-8 du CGCT.
[62] Articles L. 3131-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique.

Suite à un audit commandé par l'EPCI pour faire un bilan de l'exécution de la première convention de la délégation de service public, les documents à fournir par le délégataire, relatifs aux éléments financiers et en terme qualitatif, qui relèvent des exigences posées aux R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique, ont été insérés dans la deuxième convention signée en 2019.

Ainsi, cette convention prévoit désormais que : « *le délégataire organisera et optimisera la gestion financière et assurera une mission de reporting auprès de l'autorité concédante. Il met en place un reporting destiné à analyser et mesurer la fréquentation, l'utilisation des services proposés ainsi que la satisfaction des usagers* » (article 3.1).

Dans le cadre de l'instruction, un compte-rendu du suivi de l'activité assez complet pour l'année 2019 a été transmis, mais la chambre constate l'absence d'évaluation de la satisfaction des usagers.

Si la convention de la concession a évolué en la matière, la chambre relève l'absence d'indicateurs dans la convention et de mesure de l'utilisation des services proposés ainsi que de la satisfaction des usagers.

Dans le cadre de l'obligation de suivi de l'exécution du service public par la communauté de communes, la chambre recommande à l'EPCI de veiller à ce que les prochains rapports annuels du délégataire répondent, en terme de contenu, aux exigences des articles L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du code de la commande publique.

7.3.3- Une absence de redevance d'exploitation

L'affermage est le contrat par lequel le contractant s'engage à gérer un service public, à ses risques et périls, contre une rémunération versée par les usagers.

L'article L. 3114-6 du code de la commande publique prévoit que « *le contrat de concession détermine les tarifs à la charge des usagers et précise sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution* ».

Le concessionnaire, appelé fermier, reverse à la personne publique une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. La rémunération versée par le fermier en contrepartie du droit d'utilisation de l'ouvrage est appelée la surtaxe.

Le financement des ouvrages est à la charge de la personne publique mais le fermier peut parfois participer à leur modernisation ou leur extension[63].

Enfin, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques prévoit que « *lorsque l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique ou qu'un titre d'occupation est nécessaire à l'exécution d'un tel contrat, les modalités de détermination du montant de la redevance (…) sont fonction de l'économie générale du contrat. Lorsque ce contrat s'exécute au seul profit de la personne publique, l'autorisation peut être délivrée gratuitement* ».

Cette gestion aux risques et périls du délégataire a été mentionnée dans l'objet de la délégation de service public pour les deux conventions. Il y est indiqué que le délégataire est rémunéré par les résultats de l'exploitation du service, qui est fonction des recettes et redevances perçues directement auprès des usagers. Cette rémunération est composée de

[63] CE, 29 avril 1987, commune d'Élancourt, n° 51022.

la perception des recettes versées par les usagers du service, de la perception des recettes tirées des activités annexes et des autres recettes, provenant de personnes publiques ou privées autorisées par les lois et règlements en vigueur.

Alors que la première convention a prévu en annexe la grille tarifaire dès la signature du contrat, celle concernant la seconde convention n'a été approuvée par le conseil communautaire que le 23 janvier 2020 soit après le début d'exécution de la seconde convention au 28 octobre 2019. Cette approbation a été opérée suite à une observation du contrôle de légalité.

En revanche, aucune redevance d'exploitation destinée à contribuer à l'amortissement des investissements réalisés par l'EPCI n'est exigée du délégataire.

Pour la gestion de ce service public, l'EPCI met à disposition gratuitement des locaux sous forme de deux plateaux aménagés de 80 m² et 170 m² (articles 4 et 4.6.1 des conventions), dont l'aménagement a été suivi par la délégataire. Dans le cadre du renouvellement de la concession en 2021, cette gratuité devra être réinterrogée en fonction des activités annexes menées par l'association (cf. infra).

Par ailleurs, l'EPCI s'est engagé à fournir des locaux équipés en mobiliers et équipements pour un montant maximal de 43 000 € HT dans le premier contrat, somme portée à 93 000 € HT par un avenant n° 1 signé le 8 août 2016. Un avenant n° 2 a prévu une aide à l'investissement des machines pour un montant total de 28 764 TTC soit un total de 121 764 € HT sur la durée de la convention. L'association n'ayant pas sollicité l'aide à l'investissement prévu par l'avenant n° 2, le total des biens acquis dans le cadre de la première convention s'est élevé à 88 996 € HT[64].

Enfin, dans la seconde convention, une enveloppe de 30 000 € HT est prévue sur la durée de la concession.

La signature d'un procès-verbal contradictoire, au plus tard quatre mois après le démarrage de l'activité prévu[65] par la seconde convention, pour lister le matériel et les équipements mis à disposition, n'avait toujours pas été réalisée en mai 2020, soit plus de sept mois après le début de la seconde concession.

Par ailleurs, les risques d'exploitation supportés par le délégataire sont également amoindris par le versement de subventions et la prise en charge de certains frais par la communauté de communes.

Ainsi, une subvention annuelle pour compensation des contraintes de service public et pour contribuer aux investissements dont la réalisation entraînerait une hausse excessive des tarifs a été prévue dans les deux conventions et a représenté un montant total de 157 000 € HT sur cinq ans et demi.

De plus, en application des articles 7 et 4.8 des conventions, l'EPCI supporte l'entretien des espaces verts (soit 15 570 € HT en 2017 pour l'aménagement des massifs extérieurs) et le nettoyage des locaux (montant total de 36 182 € HT de 2016 à 2019[66]).

Enfin, les deux conventions prévoient en matière de dispositions fiscales que « *tous les impôts ou taxes liés à l'exploitation du service, y compris ceux relatifs aux immeubles, sont à la charge du délégataire* ». Or, l'analyse des mandats de paiement de la communauté de communes a

[64] Le procès-verbal de mise à disposition du matériel pour la seconde convention a omis l'acquisition d'un vidéoprojecteur portable en septembre 2019 pour un montant de 849,95 € HT.
[65] Article 4.6.2 de la convention.
[66] 3 189 € en 2016, 10 495 € en 2017, 11 901 € en 2018 et 10 597 € en 2019.

montré que celle-ci paye la taxe foncière chaque année depuis 2017 pour un montant total de 5 115 € de 2017 à 2019.

La chambre invite la CCPA à signer sans délai le procès-verbal de mise à disposition du matériel, à respecter les dispositions de la convention en ce qui concerne le paiement des impôts et taxes par le délégataire, à intégrer les dépenses qu'elle prend en charge dans la valeur totale estimée de la concession et à s'interroger sur la mise en place d'une redevance d'exploitation et d'une redevance d'occupation du domaine public dans le cadre du prochain renouvellement du contrat de concession en 2021.

7.3.4- Un contrôle financier à renforcer

Outre l'absence de compte annuel de résultat de l'exploitation du service public concédé et de l'annexe comprenant un compte rendu technique et financier, le contrôle financier de la concession par l'EPCI apparaît insuffisant. L'EPCI ne procède pas à l'analyse des comptes annuels fournis par l'association.

L'analyse des comptes de l'association montre une évolution significative des cotisations, qui représentaient 8 803 € en 2016 et 27 897 € en 2019. Il apparait que les cotisations ont représenté une part plus importante que les prestations de services (location de salles de réunion, espace de coworking, accès au fablab) qui sont passées de 419 € en 2016 à 17 822 € en 2019.

L'association a perçu des subventions d'exploitation (975 € en 2016, 12 000 € en 2017 et 2018, 121 544 € en 2019) ainsi que d'autres produits (35 890 € en 2016, 33 610 € en 2017, 26 000 € en 2018 et 15 667 € en 2019).

Les comptes tels que produit manquent de transparence. Par exemple, en 2016, la CCPA a versé 50 000 € de subvention dans le cadre de la convention, sans que cette somme soit clairement identifiée dans les produits.

Les conventions de concession ont prévu la recherche de financements et de partenariats visant un développement de l'activité. L'association s'est lancée sur deux projets : le projet de mise en place d'une formation labellisée « Grande école du numérique » pour lequel l'association a obtenu l'agrément « organisme de formation » ainsi que le projet « chez Accel » porté par la région Auvergne-Rhône-Alpes et l'agence France entrepreneur avec la participation de la ville d'Ambérieu-en-Bugey, dont l'objectif est de favoriser l'implantation d'entreprises pour renforcer l'attractivité du quartier politique de la ville. Dans le cadre de ces projets, l'association a perçu des subventions, qui ne sont pas clairement identifiées dans les comptes annuels ou dans les rapports annuels du délégataire qui ne mentionnent que des montants pluriannuels.

Ainsi, l'association a trouvé des ressources supplémentaires qu'il conviendrait d'évaluer par rapport à celles réalisées au titre de la concession conclue avec la communauté de communes. Suite à l'extension du périmètre du service public et à l'exercice d'autres activités annexes par le délégataire, la seconde convention prévoit dorénavant que « *l'ensemble des recettes et des dépenses relatives à l'exploitation du service public délégué sera retracé dans une comptabilité séparée des autres activités du délégataire* ».

Les résultats de l'association ont évolué, avec un excédent dégagé en 2016 de 7 527 € et en 2017 de 9 943 €, un déficit de 3 000 € en 2018 et à nouveau un excédent de 25 546 € en 2019. Les résultats ont été affectés aux fonds propres de l'association qui sont passés de 7 527 € en 2016, à 17 323 € en 2017 à 14 721 € en 2018 et 40 267 € en 2019.

La diversification des ressources de l'association et l'augmentation de ses fonds propres doivent conduire la communauté de communes à mettre en place un contrôle financier de l'exploitation du service public délégué, qui doit dorénavant être retracé dans une comptabilité séparée des autres activités du délégataire.

Si la chambre constate une évolution favorable de l'activité et des résultats financiers de l'association, elle relève également une méconnaissance des objectifs de transparence et d'information fixés par le code général des collectivités territoriale, une absence d'évaluation de la valeur totale estimée de la concession, ainsi qu'une absence de contrôle financier de l'association par la communauté de communes.

8- LA GESTION DES DÉCHETS

La politique publique de gestion des déchets revêt une importance particulière pour la CCPA dont c'est une compétence historique, portant des enjeux environnementaux stratégiques. C'est aussi le premier poste budgétaire de la CCPA (11 M€[67] de dépenses en 2019), qui a décidé par ailleurs de mettre en place un financement incitatif de son service de gestion des déchets dès 2013. Elle était ainsi l'un des trois premiers EPCI à se doter de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi), c'est-à-dire établie en fonction du niveau de production des déchets par l'usager, ainsi incité à des comportements plus vertueux.

La gestion des déchets ménagers et assimilés[68] relève d'un service public, assuré, pour le territoire de la plaine de l'Ain, par la communauté de communes. La collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés peuvent être effectués selon de multiples configurations opérationnelles. Sur son territoire, la CCPA assure en régie la collecte des déchets ménagers et supporte le financement du traitement, qui est assuré par plusieurs syndicats mixtes de traitement. D'autres acteurs interviennent dans la mise en œuvre de cette politique publique sur le territoire intercommunal : l'État dans un rôle de production des normes et de contrôle, la région Auvergne-Rhône-Alpes plus récemment au titre de ses missions [69] de planification de la prévention et de la gestion des déchets, les éco-organismes (Citeo, ex « écoemballages »…)[70], qui peuvent être à l'origine de recettes issues de la valorisation des déchets.

Les objectifs nationaux de la politique de prévention et de gestion des déchets ont été fixés par la loi du 17 août 2015 pour la transition énergétique et la croissance verte, avec notamment un objectif de réduction de 10 % des déchets ménagers en 2020 par rapport à 2010 et par la loi du 11 février 2016 sur la lutte contre le gaspillage, qui entend favoriser « l'économie circulaire ».

[67] Dépenses 2019 de la fonction 812.

[68] Les déchets assimilés sont des déchets non ménagers mais qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être collectés et traités sans sujétion technique particulière, dans les mêmes conditions que les déchets des ménages. Sont ainsi assimilés aux ordures ménagères les déchets des artisans, commerçants, administrations, établissements publics, associations déposés dans les bacs dans les mêmes conditions que les déchets des ménages.

[69] Article L. 541-13 du code de l'environnement, issu de la loi Notré.

[70] Les éco-organismes sont des sociétés de droit privé détenues par les producteurs et distributeurs pour prendre en charge, dans le cadre de la « responsabilité élargie du producteur », la fin de vie des équipements qu'ils mettent sur le marché.

8.1- Une compétence historique de la CCPA, impactée par l'élargissement du périmètre intercommunal

En application des articles L. 2224-13 et 14 du CGCT, les communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont l'obligation de collecter et traiter les déchets des ménages et peuvent assurer ce même service pour les déchets assimilés.

La CCPA exerce la compétence de collecte et traitement des déchets depuis sa création.

Dans les 33 communes qui faisaient partie de la communauté de communes avant 2017, la collecte des ordures ménagères a toujours été gérée en régie. Elle s'effectuait également en régie sur les 10 communes issues de l'ancienne communauté de communes de la Vallée de l'Albarine, dont la CCPA a repris le personnel, le matériel et les infrastructures le 1er janvier 2017. Les deux bennes à ordures ménagères étaient louées. Le contrat de location a été repris au 1er janvier, puis résilié quelques mois plus tard. La collecte en régie concerne donc actuellement 43 communes sur 53. Pour les 10 communes issues de l'ancienne communauté de communes Rhône Chartreuse de Portes, la CCPA a repris les marchés de prestations pour la collecte.

Pour l'ensemble du territoire, la collecte des conteneurs enterrés est confiée à une entreprise.

S'agissant du traitement, la CCPA était membre du syndicat mixte Organom pour le traitement de ses déchets depuis son origine. C'était également le cas de la communauté de communes de la Vallée de l'Albarine. La communauté de communes Rhône Chartreuse de Portes (CCRCP) était quant à elle membre du SITOM Nord Isère. Le 1er janvier 2017, la CCPA est devenue membre du SITOM Nord Isère, syndicat mixte traitant les déchets ménagers issus des communes de l'ancienne CCRCP. Compte tenu de l'élargissement de son périmètre, le conseil communautaire a délibéré pour désigner de nouveaux représentants dans les deux syndicats de traitement et a approuvé la mise en place progressive du financement incitatif sur le territoire des deux anciennes communautés de communes.

S'agissant du financement du service, sur le fondement des dispositions IV de l'article 1639 A bis du code général des impôts, par délibération du 29 septembre 2016, l'assemblée délibérante a approuvé le report de cinq années de la mise en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative pour les usagers des communes des deux anciens EPCI, soit les habitants de 20 communes. La mise en place de ce financement nécessite en effet un équipement spécifique, la mise en place d'un fichier et une étude préalable. L'enquête et la fourniture de conteneurs adaptés ont été effectuées en 2018 pour les communes de l'ancienne CCVA et en 2019 pour les communes de l'ancienne CCRCP.

Ces délibérations n'appellent pas d'observations.

L'élargissement du périmètre de l'intercommunalité, en 2017, a donc eu pour conséquence un élargissement du territoire géré et financé à terme par la taxe incitative, un transfert de personnel et d'équipements (deux déchèteries), la reprise d'un marché de prestations et le remplacement des anciennes communautés de communes par la CCPA dans les assemblées délibérantes des syndicats de traitement.

La chambre constate que cet élargissement a notablement complexifié la gestion de cette compétence avec l'existence de deux modes de gestion de collecte (régie /marché), le traitement des déchets par deux syndicats de traitement (Organom, SITOM Nord Isère) et le nécessaire décalage de la mise en place de la TEOMi pour les 20 nouvelles communes membres avec une période de lissage de cinq ans.

8.2- Le pilotage de la gestion des déchets et la politique de prévention

8.2.1- Les caractéristiques du territoire

Le territoire de la communauté de communes de la plaine de l'Ain est composé de petites villes et de gros bourgs dans la plaine, de petites communes au caractère rural plus prononcé dans la Dombes et dans le massif du Bugey. Environ les trois-quarts des habitations sont des maisons individuelles. Les logements sociaux représentent 14 % du parc total de logements. La configuration des communes permet une collecte en porte à porte quasi généralisée, ce qui est une condition favorable pour la taxation incitative.

Aucune étude de gisements des déchets ménagers et assimilés n'a été réalisée sur le territoire de la communauté de communes.

8.2.2- Des outils de pilotage à renforcer

Le plan régional de prévention et de gestion des déchets a été adopté en assemblée plénière du conseil régional le 19 décembre 2019. Les objectifs régionaux visent à réduire la production de déchets ménagers de 12 % d'ici à 2031 (soit une réduction de 50 kg par an et par habitant), à atteindre une valorisation matière de 65 % en 2025 et 70 % d'ici à 2031 et à réduire l'enfouissement de 50 % dès 2025. Dans le cadre de l'élaboration de ce plan, le 29 janvier 2018, le conseil communautaire de la CCPA a désigné deux élus pour participer à la commission consultative d'élaboration et d'animation au titre du collège n° 3 (collectivités en charge de la collecte et du traitement des déchets).

Si la CCPA a participé à l'élaboration récente du plan régional, elle n'a pas adopté de programme local de prévention des déchets ménagers.

Le syndicat mixte Organom a, quant à lui, mis en place en 2018 un contrat d'objectif pour la réduction des déchets avec l'ADEME.

Conformément à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement : « *les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir, au plus tard le 1er janvier 2012, un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Ce programme doit faire l'objet d'un bilan annuel afin d'évaluer son impact sur l'évolution des quantités de déchets ménagers et assimilés collectés et traités. Le programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés est mis à la disposition du public ainsi que les bilans annuels d'évaluations* ».

S'il n'existe pas de plan formalisé de prévention des déchets, ni de subventions liées à ces actions, la CCPA a mis en place des actions de prévention visant à réduire le volume de déchets : la tarification incitative, les aides financières aux achats de composteurs par les particuliers, la création d'une ressourcerie[71], l'extension des consignes de tri, et des actions de communication. Le tableau ci-joint liste l'ensemble de ces actions, qui d'après la CCPA, contribuent à limiter la production de déchets, et leurs coûts.

[71] Une ressourcerie est une structure qui gère la récupération, la valorisation et la revente de biens sur un territoire donné. Elle remplit un rôle de sensibilisation et d'éducation à l'environnement et au recyclage.

Tableau 20 : Les actions de prévention (en €)

Actions	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*
Mémo-tri	-	-	1 980	1 980	192	228
Aide aux composteurs	3 015	3 218	3 819	2 971	2 896	4 593
Ouverture d'une recyclerie	-	-	-	-	6 720	620 614
Extension des consignes de tri (yc temps agents)	-	-	-	-	-	24 050
Total	3 015	3 218	5 799	4 951	9 808	649 485

Source : CCPA

Compte tenu du poids financier de cette compétence et de l'enjeu environnemental pour le territoire, la chambre recommande à la CCPA d'effectuer une étude de gisements et un diagnostic en terme de prévention des déchets et de mettre en place, conformément à la réglementation, un programme local opérationnel de prévention des déchets, afin d'en faire un outil de mobilisation des usagers. Une fois ce programme local adopté, il s'agira, pour la CCPA, d'en dresser un bilan annuel.

8.3- L'organisation et les modes de gestion du service

8.3.1- La collecte

8.3.1.1- Les modalités pratiques

La fréquence de collecte des ordures ménagères résiduelles est au minimum hebdomadaire en porte-à-porte dans les zones agglomérées groupant plus de 2 000 habitants permanents, qu'elles soient comprises dans une ou plusieurs communes (article R. 2224-24 du CGCT). Il est également possible de collecter par apport volontaire, sous réserve d'une qualité de service et d'un niveau de protection de la salubrité et de l'environnement équivalents.

La CCPA gère la collecte depuis son origine en régie, à l'exception des points d'apport volontaire aériens (verre, et emballages sur l'ex-CCRCP) ou enterrés (recyclables et OMR) dont la gestion confiée à des prestataires privés.

La collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) et des emballages recyclables (hors verre) s'effectue sur l'ensemble du périmètre intercommunal, en porte à porte, de manière hebdomadaire (à l'exception de certains centres bourgs) pour les OMR et une fois toutes les deux semaines pour la collecte sélective.

Les moyens mobilisés sont deux camions bennes pour ordures ménagères (BOM) pour la collecte sélective (20 circuits), six camions BOM pour les ordures ménagères (29 circuits), deux mini bennes pour les deux flux (21 circuits) et un camion BOM bi-compartimenté pour le secteur de St Rambert-en-Bugey (6 circuits).

La collecte se fait en bac roulant pour les OMR, et, pour quelques cas, en sacs blancs transparents si la mise à disposition d'un bac s'avère impossible. Elle se fait en sacs jaunes transparents pour les emballages recyclables (hors verre) et en points d'apport volontaire pour les emballages en verre.

Certains quartiers d'habitat collectif sont équipés de conteneurs ou points d'apport volontaire enterrés (PAVE) ou semi-enterrés, en pied d'immeuble, pour les deux types de collectes.

La CCPA n'a pas mis en place de collecte spécifique des bio-déchets. En revanche, les bio-déchets présents dans les ordures ménagères résiduelles sont valorisés dans l'usine de traitement « Ovade » d'Organom (méthanisation/compostage) sous forme d'énergie et de compost.

Cependant, elle a instauré, dès 2004, une aide aux particuliers qui acquièrent un composteur individuel, correspondant à 50 % d'un montant TTC, plafonné à 65 €. Cette aide a représenté une moyenne annuelle de 3 400 € de 2014 à 2019 correspondant à 597 composteurs.

8.3.1.2- Des volumes collectés en hausse

De manière globale, les volumes des déchets ménagers et assimilés collectés (y compris en déchèteries) ont augmenté de plus de 15 % sur la période de 2015 à 2019 mais rapportés au nombre d'habitants, les volumes collectés diminuent légèrement par habitant. La part des déchets ménagers résiduels par habitant est stable sur la période.

Tableau 21 : Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets et par habitant (tonnage global)

(En tonnes)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Évolution 2015-2019**
Population légale desservie par le service (en habitants)	*65 771*	*66 079*	*76 866*	*77 249*	*77 644*	*18,05%*
Déchets ménagers collectés*						
Recyclables	3 115	3 387	3 778	3 869	3 729	19,71%
Déchets ménagers résiduels	12 262	12 450	14 069	14 661	14 550	18,66%
Part en tonne par habitant pour les déchets ménagers résiduels	0,186	0,188	0,183	0,190	0,187	0,51%
Déchets assimilés collectés*	compris dans les déchets ménagers					
Total des déchets ménagers collectés*	**15 377**	**15 837**	**17 847**	**18 530**	**18 279**	18,87%
Part en tonne par habitant	0,234	0,240	0,232	0,240	0,235	0,69%
Déchets collectés en déchèterie	20 042	19 760	23 266	22 643	22 805	13,79%
Part en tonne par habitant	*0,305*	*0,299*	*0,303*	*0,293*	*0,294*	-3,61%
Quantités totales de déchets ménagers collectés	**35 419**	**35 597**	**41 113**	**41 173**	**41 084**	15,99%
Part en tonne par habitant	*0,539*	*0,539*	*0,535*	*0,533*	*0,529*	-1,74%

** hors déchets collectés en déchèterie **hors déchets des professionnels collectés en déchèterie*
Source : CCPA

La communauté de communes ne dispose pas d'indicateur permettant de calculer la part des déchets assimilés, parmi la totalité des déchets ménagers et assimilés collectés. Sont ainsi assimilés aux ordures ménagères : les déchets des artisans, commerçants, administrations, établissements publics, associations déposés dans les bacs dans les mêmes conditions que les déchets des ménages[72]. De même, il n'existe pas d'indicateur concernant les déchets collectés en déchèteries permettant de connaître la part des ménages et celles des professionnels dont les déchets des artisans du bâtiment. Il est ainsi difficile d'identifier clairement le positionnement de la CCPA par rapports aux objectifs nationaux et régionaux.

8.3.2- Le tri

L'ensemble de la population de la CCPA est concerné par le tri des emballages recyclables : en porte à porte au moyen de sacs jaunes mis à disposition gratuitement par la CCPA (collecte toutes les deux semaines) ou en bacs de collecte pour les habitats collectifs et en points d'apport volontaire enterrés pour certains habitats collectifs ou quartiers. Les points d'apport volontaires pour les emballages en verre sont par ailleurs implantés sur l'ensemble du territoire.

La collectivité n'organise pas de collecte des déchets encombrants à domicile.

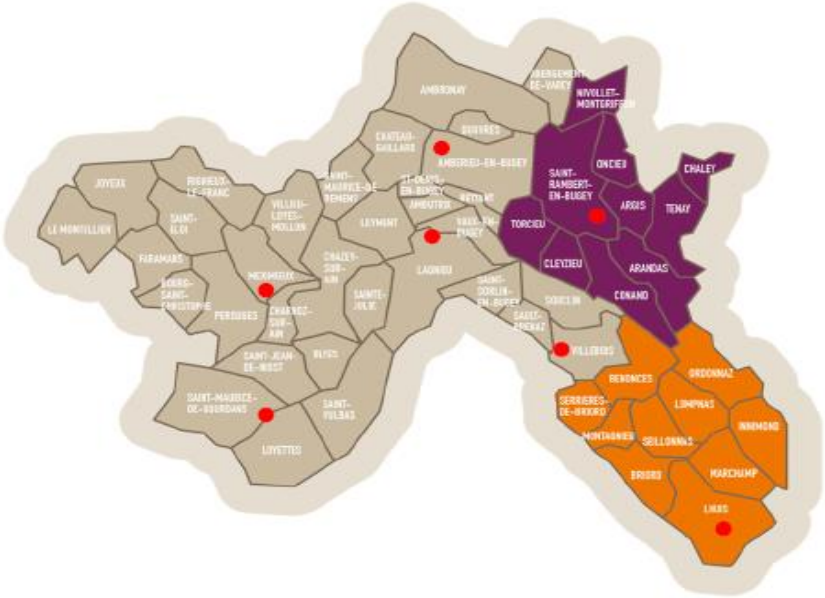
[72] Article 1.2.2 du règlement de collecte.

Si la collecte sélective est mise en place sur tout le territoire, la CCPA s'est par ailleurs engagée dans l'extension des consignes de tri du plastique. Sa candidature a été retenue par Citeo pour une mise en œuvre qui devait avoir lieu mi-2020 et est repoussée au 1er janvier 2021 compte tenu de la crise sanitaire. Des études ont été effectuées pour accompagner cette extension des consignes. Celle-ci doit permettre aux habitants de mettre tous les emballages plastiques dans les sacs de tri et de développer le recyclage des emballages, y compris les films, pots et barquettes, et de diminuer ainsi le volume des ordures ménagères résiduelles.

8.3.3- L'apport volontaire en déchèterie

La CCPA dispose de sept déchèteries réparties sur l'ensemble du territoire intercommunal à Ambérieu-en-Bugey, Meximieux, Lagnieu, Loyettes, Villebois, Saint-Rambert-en-Bugey[73] et Lhuis. Ainsi, chaque usager de l'intercommunalité a accès à une déchèterie à moins de 20 minutes de son domicile (Cf. carte ci-dessous). Avec une déchèterie pour 11 000 habitants dans un territoire diffus, elle apparait bien dotée par rapport à une moyenne d'une pour 15 000 habitants selon les préconisations de l'ADEME.

Carte 2 : Implantation des déchèteries sur territoire de la CCPA



8.3.3.1- Une fréquentation des particuliers en hausse

L'accès à l'ensemble des déchèteries du territoire est ouvert aux habitants et aux services municipaux des communes membres, ainsi qu'aux professionnels du territoire ou travaillant sur le territoire. L'accès aux déchèteries n'est pas autorisé aux industriels qui doivent s'adresser à des collecteurs spécialisés. Depuis 2019, toutes les déchèteries sont équipées d'un système de lecture des plaques d'immatriculation permettant l'ouverture des barrières pour l'accès à la déchèterie. Le règlement intérieur des déchèteries a été revu fin 2019 en même temps que le règlement de collecte des déchets ménagers.

Les déchets des ménages acceptés en déchèterie sont les déchets verts, les déchets diffus spécifiques, les déchets d'équipements électriques et électroniques, le PVC, les déchets textiles, les plaques de plâtre, les gravats, la ferraille, le bois, les autres encombrants, les cartons, les pneumatiques des véhicules légers et les radiographies. En revanche, les professionnels sont limités à des dépôts de bois, de cartons, d'encombrants, de ferrailles et de déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

[73] Depuis l'extension du périmètre de l'intercommunalité au 1er janvier 2017 pour ces deux dernières.

L'accès est gratuit pour les particuliers, payant pour les entreprises. Depuis le 1er janvier 2013, le principe d'un prix forfaitaire annuel pour tout professionnel a été adopté. D'un montant de 60 € HT en 2014, il est passé à 120 € HT depuis 2015. Depuis le 1er janvier 2019, l'accès pour les professionnels est payant, par passage, et en fonction du type de véhicule (véhicule particulier 5 € par passage ou camionnette 10 €).

Le nombre total de visiteurs (particuliers et professionnels) a augmenté de 52 % de 2014 à 2019, étant précisé que les éléments chiffrés concernant les déchèteries de Saint-Rambert-en-Bugey et Lhuis concernent la seule année 2019. En 2019, la part des professionnels dans les visiteurs représentait 3,4 %.

Si la fréquentation des particuliers a connu une forte évolution, de 58 % sur la période, la fréquentation des professionnels a diminué de 29 %.

8.3.3.2- Un coût d'exploitation des déchèteries élevé

Cinq déchèteries sont gérées par une entreprise privée et deux déchèteries (Loyettes et Saint-Rambert-en-Bugey) sont gérées en régie.

Le coût d'exploitation a progressé de 8,6 % de 2014 à 2016 et de 51 % de 2014 à 2019, en sachant que le nombre de déchèteries est passée de 5 à 7 au 1er janvier 2017 et que le nombre d'usagers a augmenté. L'augmentation du coût des prestations de gestion des déchèteries explique l'essentiel de cette hausse. Sur l'ensemble de la période, les dépenses relatives aux contrats de prestations représentent chaque année 90 % des dépenses. Cette augmentation est notamment la conséquence d'une augmentation des coûts de traitement des encombrants et de la mise en place d'un système de gestion des usagers (voir supra).

Par ailleurs, l'ensemble des déchetteries disposent d'une vidéosurveillance pour lutter contre les intrusions nocturnes et protéger les gardiens.

Tableau 22 : Évolution du coût des déchèteries.

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total dépenses	**1 704 806**	**1 754 750**	**1 910 775**	**2 503 424**	**2 517 179**	**2 814 298**
dont contrats de prestation	1 626 930	1 612 807	1 767 732	2 275 966	2 252 095	2 510 567
dont rémunérations	64 923	105 584	114 659	154 692	169 902	158 902
Total recettes	**36 558**	**37 984**	**98 298**	**275 584**	**271 848**	**290 596**
dont reprises de matériaux	28 127	34 951	52 093	152 386	156 272	204 832
dont accès professionnels	0	0	45 705	60 595	71 580	46 230
dont participation communes hors CCPA	0	0	0	44 730	35 730	35 790
Coût d'exploitation	**1 668 248**	**1 716 766**	**1 812 477**	**2 227 840**	**2 245 331**	**2 523 702**
Coût net par habitant	**25,77**	**26,10**	**27,43**	**28,98**	**29,07**	**32,50**

Source : d'après les éléments fournis par la CCPA

Le coût moyen de la gestion des déchèteries pour les collectivités de la région Auvergne-Rhône-Alpes en 2018[74] était de 21,4 € par habitant, la moyenne nationale s'établissant à 20,7 €, soit à des niveaux bien inférieurs au coût d'exploitation de la CCPA (32,50 € par habitant en 2019).

[74] Chiffres issus du référentiel Auvergne-Rhône-Alpes des coûts 2018 de la gestion des déchets du SINDRA (système d'information des déchets en Rhône-Alpes).

Les recettes ont augmenté sur la période plus particulièrement concernant la reprise de matériaux, notamment en lien avec la mise en place de la facturation des accès aux professionnels à compter de 2016, ainsi que la participation de communes non membres de l'intercommunalité à compter de 2017.

8.3.3.3- Le sort des déchets collectés en déchèterie

Une fois triés et conditionnés, les déchets sont dirigés, suivant leur nature, vers des filières agréées qui les valorisent (cf. tableau en annexe n° 12).

8.3.4- Le traitement

La CCPA est membre, depuis son origine, du syndicat mixte Organom pour le traitement de ses déchets. C'était également le cas de la communauté de communes de la Vallée de l'Albarine. Depuis l'élargissement de périmètre en 2017, la CCPA dispose d'un second opérateur de traitement.

En effet, la communauté de communes Rhône Chartreuse de Portes (CCRCP) était, quant à elle, membre du syndicat mixte de traitement des ordures ménagères SITOM Nord Isère. Lors de l'extension de périmètre, les limites n'ont pas changé. Le 1er janvier 2017, la CCPA est devenue membre du SITOM Nord Isère, syndicat qui représente 198 communes et 404 019 habitants sur quatre départements (Ain, Isère, Rhône et Savoie).

8.4- Le financement par la taxe incitative, un dispositif innovant

Le financement du service des déchets peut faire l'objet d'un financement de droit commun sur le budget général ou d'un financement spécifique, avec soit une redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), soit une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Depuis 1993, les EPCI n'ayant pas fait le choix de la REOM ont l'obligation d'instituer une redevance spéciale afin de financer la collecte et le traitement des déchets assimilés.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, issue du « Grenelle de l'environnement » a prévu que les EPCI peuvent, à titre expérimental pour une durée de cinq ans, instaurer une TEOM avec une part variable, assise sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimée en volume, en poids ou en nombre d'enlèvements. La part « incitative » s'ajoute à la part fixe de la TEOM.

Les modalités de mises en œuvre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) sont précisées à l'article 1522 bis du code général des impôts.

8.4.1- La mise en place de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi)

À l'origine, la CCPA a souhaité s'engager pour mettre en œuvre les dispositions des lois de programmation du 3 août 2009 relative au Grenelle de l'environnement (dite loi Grenelle I) et du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II) et sur la base d'une étude, la CCPA avait opté pour une « redevance incitative », qui devait entrer en application à partir de 2011.

Suite à de fortes oppositions des habitants, essentiellement liées aux tarifs annoncés pour les familles, la CCPA a décidé de ne pas mettre en œuvre de redevance incitative mais une TEOMi, qui comprend deux parts, l'une fixe, l'autre incitative.

L'objectif principal de ce financement incitatif est de réduire la quantité de déchets ménagers résiduels en offrant aux usagers la possibilité d'agir, en partie, sur le montant de leur taxe. La part fixe de la TEOMi permet de moins désavantager les familles. En effet, d'après la CCPA, la part fixe, qui est sans lien avec la production de déchets, garantit une partie de la recette. C'est également une part plus « solidaire » qui ne pénalise pas les foyers les plus modestes comprenant un nombre important de membres et donc plus producteurs de déchets.

Par conséquent, le conseil communautaire a approuvé la mise en place de la TEOMi par une délibération du 30 mai 2012 instituant la TEOM incitative au 1er janvier 2014. La tarification incitative est entrée en application au 1er janvier 2013 avec la comptabilisation réelle des collectes de bacs, pour une répercussion sur la taxe foncière de 2014[75]. Dans cette même délibération, le conseil a autorisé le maire à signer une convention avec l'ADEME, en vue d'un financement de la mise en place de la TEOMI d'un montant de 404 k€.

La délibération du 28 mars 2013 est venue préciser le dispositif en prévoyant un taux de part fixe (75 % de part fixe ; 25 % de part variable), le taux de 6,38 % et les tarifs de la part incitative (2,50 € par levée pour un bac de 240 litres). En 2014, la CCPA a dû ajuster son taux de part fixe car la première année de mise en place de la TEOMi, le produit ne peut dépasser le produit de la taxe de l'année précédente. Au final, par délibération du 24 avril 2014, le conseil communautaire a arrêté le taux de la part fixe de la TEOMi, soit 6,35 % et acté la répartition de la taxe en deux parts : fixe à hauteur de 76,7 % du total, et incitative à hauteur de 23,3 % du total.

Ces délibérations comprennent l'ensemble des éléments exigés par la réglementation et n'appellent pas d'observation.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative de la CCPA comporte donc une part fixe liée à la base de taxe foncière, à laquelle s'ajoute une part incitative qui dépend du nombre de collectes effectuées sur une année civile et de la taille du bac faisant l'objet des levées. Le dispositif n'est pas calculé en fonction du poids mais en fonction du nombre et du volume de bacs levés, sans forfait, ni levée gratuite.

Le bac roulant mis à la disposition de chaque foyer a dû être équipé d'une puce de radio identification « RFID ». Le système d'identification installé sur la BOM (benne d'ordures ménagères) enregistre l'heure et la date de la collecte. Les bennes doivent donc être toutes dotées d'un système informatique embarqué. Les données remontent dans le système informatique qui permet de calculer sur une année civile le montant de la part incitative. La taxation en fonction du nombre de levées d'une année est appliquée sur la TEOMi de l'année suivante.

8.4.2- D'importantes difficultés opérationnelles et un coût élevé de mise en place

Tout d'abord, en termes d'équipement, il a fallu équiper chaque foyer de bacs dotés de puces, ainsi que les bennes de systèmes d'information. La CCPA a été accompagnée par un bureau d'études tout au long de la mise en place et a fait le choix d'un prestataire unique, qui a pris en charge une enquête en porte à porte, la mise en place d'un fichier « producteurs » (de déchets), la fourniture de bacs dotés de puces, le matériel informatique embarqué des bennes et la gestion de la taxation.

Dans un bilan de la convention conclue avec l'ADEME, le coût de la mise en place de la TEOMi est estimé à 860 k€, pour la distribution des bacs et l'enquête préalable confiée à un prestataire. Le coût des systèmes informatiques embarqués de bennes a été de 125 k€. Un

[75] La TEOM est payée par les contribuables sur la base des avis d'impositions de la taxe foncière, les propriétaires pouvant refacturer à leurs locataires la TEOM.

important effort de communication (28 k€) a aussi été réalisé entre 2012 et 2014, avec l'assistance d'un prestataire externe. Cette démarche a par ailleurs nécessité un recrutement et une nouvelle structuration du service.

À la suite de la mise en place de la TEOMi et de la dotation en bacs de tous les foyers, une réorganisation des tournées de collectes a été nécessaire.

D'après la CCPA, et comme le montre par ailleurs le bilan à destination de l'ADEME, la difficulté opérationnelle majeure a été de corréler le fichier des producteurs de déchets dotés d'un bac roulant au fichier fiscal foncier, comprenant uniquement les propriétés dotées de « numéros d'invariant ». En effet, comme la TEOM, la TEOMi est une taxe payée par le propriétaire d'un local et se fonde sur la base fiscale de la taxe foncière, qui n'est par ailleurs pas exempte de défaut en termes d'actualisation.

Le travail d'appariement des fichiers fiscaux de la DDFIP et des « producteurs » de la CCPA en 2012 a été « colossal », d'après les termes de la CCPA et a nécessité le recrutement temporaire d'un informaticien. Par ailleurs, ce travail de rapprochement est permanent pour tenir compte des ventes, constructions, de bacs roulants volés ou détruits, etc. Le coût pour la collectivité est donc pérenne.

Le poids de cette gestion pour l'EPCI est important : la DDFIP envoie à la CCPA le fichier dit « d'appel » des parts incitatives en janvier de l'année N, la CCPA indique le montant de part incitative pour chaque propriétaire (pour chaque local) après mise à jour du fichier producteurs. La CCPA gère par ailleurs l'ensemble des relations avec les usagers y compris la gestion des contentieux fiscaux que la DDFIP lui relaie, cette dernière prélevant, comme pour chaque taxe locale, des frais de gestion.

La mise en place de ce dispositif dans l'habitat collectif a constitué une autre difficulté opérationnelle. En effet, l'aspect incitatif disparaît largement du fait que les bailleurs, notamment sociaux, répercutent la TEOMi dans les charges communes. Par conséquent, la CCPA a décidé d'installer sur les sites des bailleurs sociaux, en remplacement des bacs roulants dotés de puces, des conteneurs enterrés de proximité. L'accès est contrôlé par un badge distribué à chaque foyer, chaque badge étant rattaché au local fiscal du propriétaire. Ce protocole n'a pas donné lieu à des changements de pratiques de facturation des charges aux locataires de la part des bailleurs, bien qu'ils pourraient désormais, techniquement, individualiser les charges. D'après la CCPA, des changements de comportements commencent toutefois à émerger et la mise en place de conteneurs enterrés entraîne un travail de communication et de gestion supplémentaire : information pour les habitants et nouveaux arrivants, pannes sur les trappes d'accès, badges perdus notamment.

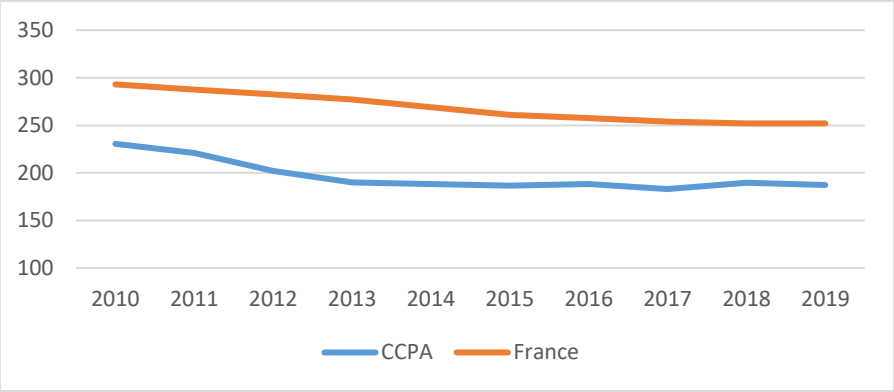
La chambre relève ces difficultés opérationnelles et le coût de mise en place du dispositif de TEOMi, peu incitatif pour les collectivités territoriales. Une simplification de la liaison avec la DDFIP apparaît nécessaire et les subventions de l'ADEME ne couvrent pas le coût de la mise en place de ce dispositif, dont une partie est pérenne.

8.4.3- Les résultats de la taxation incitative

8.4.3.1- Sur la production de déchets

Si sur la période sous revue la quantité d'ordures ménagères n'a pas évolué, la production d'ordures ménagères résiduelles par habitant a nettement baissé lors des années de mise en place de la taxe incitative (2010-2014), laquelle a fait l'objet d'une communication intensive.

Figure 3 : Production des déchets ménagers résiduels par habitant depuis 2010



Source : CCPA

D'après la CCPA, la tendance, après 2013, est à la stabilité avec une légère hausse observée en 2018, qui n'est pas à ce stade expliquée.

Si depuis 2010, la diminution des déchets ménagers résiduels suit la tendance nationale et demeure modeste, la baisse de la production de déchets ménagers résiduels entre 2010 et 2014 apparaît corrélée à la mise en place de la taxation incitative. Les années suivantes, ses effets ont plutôt été une baisse du nombre de présentations à la collecte qu'une diminution des tonnages proprement dits. La baisse sur la période 2009-2018 est d'environ 38,5 kg par habitant et par an.

Sur la même période, la collecte des emballages recyclables a augmenté d'environ + 5 kg par habitant et par an, augmentation concomitante avec la mise en place de la taxation incitative.

Tableau 23 : Volume des emballages recyclables collectés par habitant

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
kg/an/hab	44,6	44,9	46,2	49,9	50,9	51,5	47,4	51,3	49,2	50,1	48,0

Source : CCPA

De même et sur la même période, la collecte du verre augmente régulièrement, soit une augmentation d'environ + 5 kg par habitant et par an sur la période.

Tableau 24 : Volume de la collecte du verre par habitant

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
kg/an/hab	32,8	31,6	31,9	31,6	32,1	33,2	33,9	32,4	35,0	36,9	35,7

Source : CCPA

Au niveau des déchèteries, la tendance est une baisse de l'ordre de 20 kg par habitant et par an, sans effet notable de la modernisation de l'ensemble des déchèteries.

8.4.3.2- Sur les effets indirects

Au niveau des effets pervers, il a été constaté des dépôts sauvages dans les espaces naturels, mais il ne semble pas qu'il y en ait plus que dans d'autres territoires. Ceux-ci sont le fait, le plus souvent de professionnels, ou de pseudo-professionnels. Cependant, les dépôts sauvages en ville semblent significatifs, dans certains lieux publics.

8.5- Le coût du service

L'article L. 2224-17-1 du CGCT dispose que « *le service public de prévention et de gestion des déchets fait l'objet d'une comptabilité analytique* ». La CCPA ne dispose pas de comptabilité analytique.

Selon l'instruction comptable M14 (tome 1, titre 2, chapitre 2 point 9), l'ensemble des dépenses et des recettes est imputé à la rubrique fonctionnelle 812 « collecte et traitement des ordures ménagères » destinée à retracer les crédits liés à la collecte des déchets ménagers en vrac ou après tri préalable, les systèmes de collecte sélective (fourniture de poubelles adaptées, mise en place de récipients pour dépôt volontaire, gestion des déchèteries) et les installations de traitement des déchets urbains.

L'équipe de contrôle de la chambre a constaté des écarts notables entre les éléments de coûts issus des comptes administratifs (fonction 812) et les montants des postes de coûts affichés notamment dans les rapports annuels sur la gestion des déchets, la CCPA ne disposant pas d'outil fin de comptabilité analytique. Les éléments financiers du rapport annuel très sommaire sur les déchets sont issus de la comptabilité de la CCPA, regroupée par codes services et retravaillés par le responsable en charge des déchets. L'application « compta coût » de l'ADEME, visant à comparer les coûts en matières de déchets, n'est pas utilisée à cette fin. Les coûts du service ci-dessous ressortent des comptes administratifs de la CCPA, de la nomenclature par fonction.

Compte tenu de ces éléments, la chambre ne peut que recommander à la CCPA d'améliorer la connaissance et la tenue des coûts complets de ce service, premier poste budgétaire de l'intercommunalité.

8.5.1- En fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont représenté 7,7 M€ en moyenne par an de 2014 à 2019. Les charges de personnel ont évolué de 10 % sur la même période, représentant en 2019, un montant de 1,63 M€ soit 18 % des dépenses de fonctionnement.

En 2018, le responsable du service collecte et gestion des déchets a encadré 31 agents (20 agents affectés à la collecte des OMR, 8 agents affectés à la collecte sélective, une chargée de suivi d'activité et de fiscalité déchets, une assistante opérationnelle de collecte des déchets, un agent de quai de transfert).

Les recettes de fonctionnement totalisent 7,52 M€ par an en moyenne, avec une progression sur la période de 41 %, supérieure à celle des dépenses (+ 36 %). Depuis 2014, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative a représenté plus des trois-quarts des recettes de fonctionnement, soit un montant de 7,4 M€ en 2019 et une progression de 51 % sur la période. Les produits de rachats de matières et de soutien d'éco-organismes[76] destinés à favoriser la collecte et le recyclage des déchets ménagers ont représenté 1,15 M€ en 2019, en hausse de 10 % sur la période.

[76] Personnes morales de droit privé, à but non lucratif agréés par l'État, les éco-organismes collectent les contributions de leurs adhérents dans le cadre de la responsabilité élargie de producteurs de déchets. Ils les reversent aux acteurs en charge de la collecte et/ou du traitement des déchets. Pour certaines filières, les éco-organismes assurent, en tout ou partie, les opérations de collecte et traitement.

Tableau 25 : Évolution des coûts de fonctionnement[77]

812 - Collecte et traitement des ordures ménagères (en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014-2019
Dépenses	**6 642 230**	**6 538 739**	**6 842 863**	**8 517 187**	**8 674 607**	**9 053 711**	**36,31 %**
011 Charges à caractère général	4 861 719	4 545 036	4 835 590	6 119 773	6 267 175	6 484 313	**33,37 %**
012 Charges de personnel et assimilés	1 477 542	1 595 949	1 449 362	1 653 289	1 595 002	1 627 806	**10,17 %**
014 Atténuations de produits	0	0	0	0	765 579	8 049	
65 Autres charges de gestion courante	302 969	397 754	551 938	689 032	9 999	877 593	**189,66 %**
66 Charges financières	0	0	0	11 317	0	0	
67 Charges exceptionnelles	0	0	5 974	43 776	36 852	55 950	
Recettes	**6 362 427**	**6 628 213**	**6 761 401**	**7 999 762**	**8 424 154**	**8 972 958**	**41,03 %**
013 - Atténuations de charges	8 965	15 463	11 816	0	0	0	
6419 et 6459 - Remboursement sur rémunérations du personnel	0	0	0	24 234	21 128	0	
70 - Produits des services	399 499	428 417	429 132	447 472	468 894	426 481	**6,75 %**
73 - Impôts et taxes[78]	4 895 151	5 029 246	5 007 224	6 141 494	6 829 048	7 391 060	**50,99 %**
74 - Dotations, subventions et participations	1 041 212	1 148 031	1 286 694	1 365 207	1 095 921	1 151 503	**10,59 %**
77 - Produits exceptionnels	17600	7055,61	26534,15	21355	9 163	3 914	
Solde (recettes - dépenses)	**-279 803**	**89 474**	**-81 463**	**-517 425**	**-250 453**	**-80 753**	**-71,14 %**

Source : Chambre régionale des Comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

La charge du service a nettement augmenté sur la période, compte tenu de l'évolution du périmètre de l'intercommunalité mais aussi de la forte croissance des coûts de traitement des déchets qui s'explique, d'après les rapports financiers d'Organom, par l'effet du poids de l'investissement de la nouvelle usine OVADE et de la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). La hausse de la TEOM a permis de pallier cette hausse de la charge de fonctionnement de ce service.

Tableau 26 : Évolution des coûts de traitement des ordures ménagères et de la contribution par habitant à Organom

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019	Évolution 2014-2019
Contribution à l'habitant	287 518	351 131	504 399	627 129	715 187	799 315	3 284 680	**178 %**
Traitement ordures ménagères	1 394 247	1 434 541	1 485 681	1 594 498	1 713 301	1 585 030	9 207 298	**14 %**
Total versé	**1 681 765**	**1 785 671**	**1 990 080**	**2 221 627**	**2 428 488**	**2 384 345**	**12 491 978**	**42 %**

Source : Chambre régionale des Comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

Pour maîtriser les coûts, la collectivité a opéré des économies sur la collecte : réduction du personnel (suppression d'un équipage en début de période sous contrôle), réduction des fréquences de tournées, optimisation des tournées, mais les économies dégagées restent marginales.

Le coût de la prestation rendue par le syndicat mixte Organom augmente très fortement par les hausses cumulées de la contribution par habitant, du tarif à la tonne et de la TGAP.

[77] Dans les calculs, la chambre a réintégré la part de la TEOMi non imputée à la fonction 812 pour les années 2015,2016,2017 et 2018.

[78] Le produit de la TIEOM a été réintégré par la chambre dans les calculs pour 2015,2016,2017 et 2018 car non rattaché à la fonction 812.

8.5.2- En investissement

Au regard de la mixité des modes de gestion retenus, la CCPA a été conduite à effectuer des investissements conséquents au cours de la période, d'un montant annuel moyen de 1,21 M€.

Ainsi, suite à la conteneurisation, la CCPA a acquis pour 833 000 € de bacs de 2014 à 2019 dont 587 000 € de 2017 à 2019 liés à l'extension du périmètre de l'intercommunalité pour équiper les foyers des deux anciennes communautés de communes en bacs dotés de puces. Elle a, par ailleurs, acquis du matériel roulant pour la collecte (dont trois camions d'ordures ménagères en 2014 pour 533 000 € et une benne d'ordures ménagères en 2018 pour 196 000 €), pour l'usine de Sainte-Julie (achat d'une tractopelle pour 22 800 € en 2017) et pour les déchèteries (achats de microtracteurs pour 42 000 € en 2017 et 2018). Enfin, elle a procédé au remplacement et à la reprise des colonnes à verre en 2016 pour 374 000 €.

Par ailleurs, la CCPA a procédé à la mise en place de barrières et d'un contrôle d'accès dans toutes les déchèteries et à des travaux de réorganisation de trois déchèteries entre 2016 et 2019, à Ambérieu-en-Bugey pour un montant de 825 950 € HT, à Meximieux pour un montant de 938 637 € HT et à Lagnieu pour un montant de 785 269 €. Enfin, les dépenses[79] opérées en matière de conteneurs de déchets enterrés ont représenté une somme de 1,6 M€ de 2015 à 2019 soit 22 % des dépenses d'investissement sur la période.

Tableau 27 : Évolution des coûts d'investissement

812 - Collecte et traitement des ordures ménagères, en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2014-2019
Dépenses	**1 023 527**	**456 252**	**1 196 947**	**1 786 892**	**2 492 398**	**1 529 625**	**49 %**
20 Immobilisations incorporelles	37	540	795	289	7 641	4 963	
204 Subventions d'équipement versées	0	0	3 463	0	0	1 000	
21 Immobilisations corporelles	778 420	169 129	466 396	338 018	430 274	1 027 569	**32 %**
23 Immobilisations en cours	245 050	286 583	726 293	1 448 585	2 054 483	496 092	**102 %**
Recettes	**0**	**7 177**	**43 833**	**53 350**	**86 136**	**208 582**	
13 Subventions d'équipement reçues	0	7 177	43 833	46 000	86 136	205 686	
Autres	0	0	0	7 350	0	2 896	
Solde (recettes - dépenses)	-1 023 527	-449 075	-1 153 114	-1 733 542	-2 406 262	-1 321 043	**29 %**

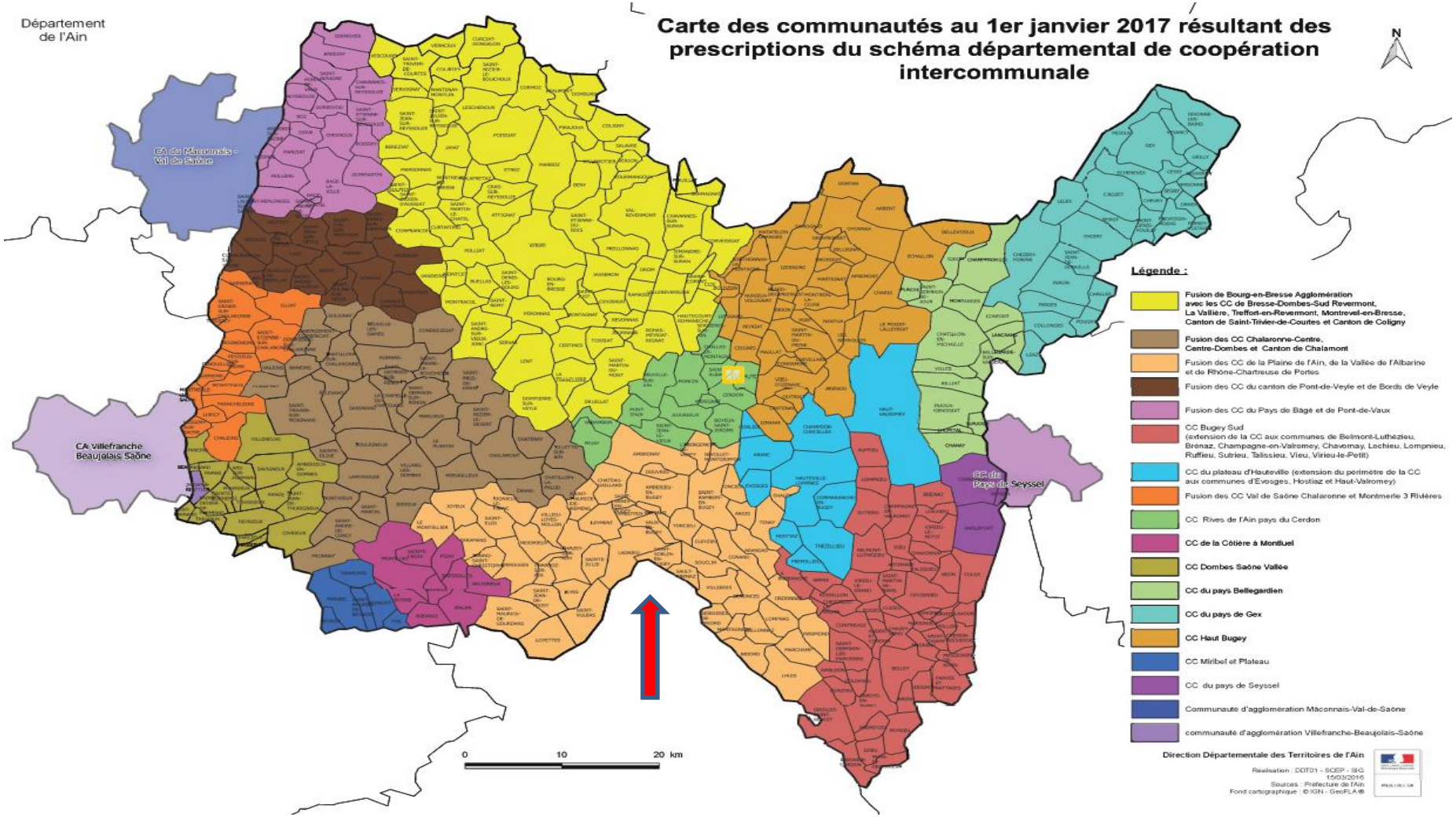
Source : Chambre régionale des Comptes, d'après les comptes de la communauté de communes de la plaine de l'Ain.

En conclusion, à la suite de l'élargissement de périmètre et de la forte hausse du coût de traitement, la charge du service en fonctionnement a nettement progressé (+ 36 % sur la période de contrôle). Cependant, la hausse du produit de TEOMi a globalement permis à la CCPA de faire face à ces charges en 2019. Le service des déchets reste nettement déséquilibré du fait des investissements importants financés au cours de la période.

[79] Dépenses relatives aux études d'implantation, études de maîtrise d'œuvre, d'assistance et de suivi des travaux, de transport, de fournitures et de pose de conteneurs.

9- ANNEXES

9.1- ANNEXE 1 : Carte des intercommunalités de l'Ain



9.2- ANNEXE 2 : Exemples de dépenses prises en charge en l'absence de motifs précis en lien avec des réceptions

De nombreuses dépenses ont concerné, sur toute la période de contrôle, des courses alimentaires ou du vin pour le siège ou des services extérieurs pour un montant de 2 620 € en 2019. Une facture de 4 000 € a été payée au Polo club de Lyon plaine de l'Ain, association soumise à la loi de 1901 et située à Saint-Vulbas, pour un évènement ayant eu lieu le 31 mai 2018 avec la confédération des petites et moyennes entreprises. Cette facture n'a indiqué que le montant total de la prestation et sa date à l'exclusion de toute autre élément, notamment quant à la prestation rendue ou aux nombres de convives. De même, une facture a été payée à un traiteur, « aux délicatesses traiteur » situé à Villieu-Loyes-Mollon, pour un montant de 2 400 € TTC pour un repas pour 80 convives le 2 juillet 2018 à Benonces. Aucun élément sur les convives ni sur l'objet de cet évènement n'est indiqué sur le mandat de paiement ni sur la facture. Par ailleurs, une agence spécialisée dans l'organisation d'évènements située dans l'Ain a facturé une formule comprenant une table de huit convives pour un déjeuner à hauteur de 1 200 € TTC pour un évènement permettant de récolter des fonds pour une action de mécénat, avec pour seules indications une date de prestation et une description de la prestation, en l'absence de toute autre précision, notamment quant aux noms et à la qualité des convives.

9.3- ANNEXE 3 : Valeurs brutes comptables des immobilisations du budget principal

Tableau 28

Valeur brute comptable (en €)	2016	2019
États actif au 31/12/N	66 490 497,00	98 209 871,79
Inventaire CCPA	56 561 095,54	89 857 438,43
Différence	**- 9 929 401,46**	**- 8 352 433,36**

Source : CRC d'après les pièces produites à la chambre

9.4- ANNEXE 4 : Montants et nombre des parts de la SEMCODA rachetées aux communes (en €)

Tableau 29

Communes	Nombre de parts rachetées	2018	2019	Total
Lagnieu	9 015	340 350	236 948	**577 298**
Villieu-Loyes-Mollon	1 376	149 984	149 984	**299 968**
Meximieux	23 000	621 000	621 000	**1 242 000**
Ambérieu-en-Bugey	2 330	70 200	27 000	**97 200**
Bourg-Saint-Christophe	344	37 496	37 496	**74 992**
Loyettes	432	44 324	21 791	**66 115**
Lhuis	50	2 700	0	**2 700**
Sault-Brénaz	863	30 966	18 174	**49 140**
Charnoz-sur-Ain	839	91 124	91 778	**182 902**
Château-Gaillard	943	130 180	136 689	**266 869**
Saint-Denis-en-Bugey	26	1 404	0	**1 404**
Total	**39 218**	**1 519 728**	**1 340 860**	**2 860 588**

Source : d'après les comptes de la communauté de communes

9.5- ANNEXE 5 : Tableaux sur les taux de réalisation du budget principal

Tableau 30 : Dépenses réelles de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	39 054 552	38 925 735	41 415 487	44 140 726	49 373 660	47 483 947	36 496 437
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	37 171 661	38 925 735	41 572 183	44 730 726	49 457 512	47 503 947	36 298 263
Réalisations (=mandats émis)	35 016 075	36 021 800	38 270 142	44 140 366	45 520 176	46 074 686	34 462 184
Rattachements de l'année N	0	0	0	0	139 595	10 957	25 092
Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors rattachement de l'année N / crédits ouverts)	**89,7 %**	**92,5 %**	**92,4 %**	**100,0 %**	**92,2 %**	**97,0 %**	**94,4 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors rattachements de l'année N / crédits ouverts)	**94,2 %**	**92,5 %**	**92,1 %**	**98,7 %**	**92,0 %**	**97,0 %**	**94,9 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)	**94,2 %**	**92,5 %**	**92,1 %**	**98,7 %**	**92,3 %**	**97,0 %**	**95,0 %**

Source : Calculs CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal de la communauté de communes

Tableau 31 : Recettes réelles de fonctionnement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	39 617 347	41 862 084	41 980 400	46 684 360	48 931 844	49 951 053	44 837 848
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	40 584 456	41 862 084	41 980 400	47 024 360	48 993 509	49 951 053	45 065 977
Réalisations (=titres émis)	42 256 727	43 918 583	43 616 091	48 033 749	51 172 407	52 989 879	46 997 906
Rattachements N	0	0	0	0	0	0	0
Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors rattachement de l'année N / crédits ouverts)	**106,7 %**	**104,9 %**	**103,9 %**	**102,9 %**	**104,6 %**	**106,1 %**	**104,8 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors rattachements de l'année N / crédits ouverts)	**104,1 %**	**104,9 %**	**103,9 %**	**102,1 %**	**104,4 %**	**106,1 %**	**104,3 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)	**104,1 %**	**104,9 %**	**103,9 %**	**102,1 %**	**104,4 %**	**106,1 %**	**104,3 %**

Source : Calculs CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal de la communauté de communes

Tableau 32 : Dépenses réelles d'investissement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne annuelle
Compte 1644	0	0	0	0	0	0	**0**
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	11 415 999	19 110 585	20 201 006	23 400 481	22 984 795	26 823 415	20 656 047
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	14 285 999	19 110 585	20 130 284	23 150 481	22 961 795	26 823 415	24 891 370
Réalisations (=mandats émis)	**5 185 374**	**7 719 129**	**7 284 587**	**7 648 877**	**13 246 010**	**10 779 571**	**13 615 708**
Restes à réaliser de l'année N	6 212 485	4 839 148	6 947 606	10 587 284	5 955 456	12 954 370	7 916 058
Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors RAR de l'année N / crédits ouverts)	**45,4 %**	**40,4 %**	**36,1 %**	**32,7 %**	**57,6 %**	**40,2 %**	**41,8 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors RAR de l'année N / CO)	**36,3 %**	**40,4 %**	**36,2 %**	**33,0 %**	**57,7 %**	**40,2 %**	**41,0 %**
Taux de réalisation + sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)	**79,8 %**	**65,7 %**	**70,7 %**	**78,8 %**	**83,6 %**	**88,5 %**	**78,6 %**

Source : Calculs CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal de la communauté de communes

Tableau 33 : Recettes réelles d'investissement (hors 1644, 1068 et 024)

En €	**2014**	**2015**	***2016***	***2017***	**2018**	**2019**	**Moyenne annuelle**
Excédents de fonctionnement capitalisés (compte 1068)	5 120 301	4 941 295	608 097	5 720 085	4 637 012	0	3 504 465
Compte 1644	0	0	0	0	0	0	0
Compte 024	0	0	0	0	0	0	0
Total	**5 120 301**	**4 941 295**	**608 097**	**5 720 085**	**4 637 012**	**0**	3 504 465
Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	548 725	3 403 038	3 284 854	5 227 025	10 381 342	11 902 271	5 791 209
Prévisions du CA = crédits ouverts (BP+DM)	568 725	3 403 038	3 370 828	5 227 025	10 380 529	11 922 271	5 812 069
Réalisations (= titres émis - y compris produits de cession compte 775)	426 741	3 402 388	1 217 221	1 395 906	7 142 143	6 050 214	3 272 435
Restes à réaliser N	111 249	313 744	279 327	2 965 360	1 760 665	3 583 119	1 502 244
Taux de réalisation sur prévisions (prévisions hors RAR de l'année N/ crédits ouverts)	**77,8 %**	**100,0 %**	**37,1 %**	**26,7 %**	**68,8 %**	**50,8 %**	**56,5 %**
Taux de réalisation sur prévisions (réalisations hors RAR de l'année N / crédits ouverts)	**75,0 %**	**100,0 %**	**36,1 %**	**26,7 %**	**68,8 %**	**50,7 %**	**56,3 %**
Taux de réalisation + sur prévisions (réalisations / crédits ouverts)	**94,6 %**	**109,2 %**	**44,4 %**	**83,4 %**	**85,8 %**	**80,8 %**	**82,2 %**

Source : Calculs CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal de la communauté de communes

9.6- ANNEXE 6 : Tableaux sur le volume des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement

Tableau 34 : Part des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement

En €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Dépenses réelles de fonctionnement Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	39 054 552	38 925 735	41 415 487	44 140 726	49 373 660	47 483 947
Limite des 7,5 %	**2 929 091**	**2 919 430**	**3 106 162**	**3 310 554**	**3 703 025**	**3 561 296**
Prévisions dépenses imprévues du budget primitif = total vote+RAR N-1	2 682 983	1 406 728	2 800 000	400 000	3 327 557	209 786

Tableau 35 : Part des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles d'investissement

En €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Dépenses réelles investissement Prévisions du budget primitif = total vote+RAR N-1	11 415 999	19 110 585	20 201 006	23 400 481	22 984 795	26 823 415
Limite des 7,5 %	**856 200**	**1 433 294**	**1 515 075**	**1 755 036**	**1 723 860**	**2 011 756**
Prévisions dépenses imprévues du budget primitif = total vote+RAR N-1	450 000	600 000	1 000 000	543 870	0	0

Source : Calculs CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal de la communauté

9.7- ANNEXE 7 : Tableaux sur le volume des dépenses imprévues par rapport aux dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement

Tableau 36

Exercice 2014	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2013	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	41 925 211	47 525 870	5 600 659	6 010 684	11 611 343	0	0	11 611 343
	Investissement	10 004 262	12 040 208	2 035 946	7 547 298	9 583 244	111 249	6 212 485	3 482 009
	Total	51 929 473	59 566 078	7 636 605	13 557 982	21 194 587	111 249	6 212 485	**15 093 352**
	Total recettes de fonctionnement			53 536 554					
	Excédent sur recettes de fonctionnement			**28,19 %**					
Exercice 2015	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2014	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	43 514 696	49 328 666	5 813 970	6 670 048	12 484 018	0	0	12 484 018
	Investissement	15 699 877	17 540 740	1 840 863	9 583 244	11 424 107	313 744	6 007 319	5 730 533
	Total	59 214 572	66 869 406	7 654 834	16 253 292	23 908 126	313 744	6 007 319	**18 214 551**
	Total recettes de fonctionnement			55 998 714					
	Excédent sur recettes de fonctionnement			**32,53 %**					
Exercice 2016	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2015	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	46 809 235	49 403 409	2 594 174	11 875 921	14 470 095	0	0	14 470 095
	Investissement	14 483 187	10 672 784	-3 810 404	11 424 107	7 613 704	358 429	7 047 606	924 527
	Total	61 292 422	60 076 192	-1 216 230	23 300 028	22 083 799	358 429	7 047 606	**15 394 621**
	Total recettes de fonctionnement			61 279 329					
	Excédent sur recettes de fonctionnement			**25,12 %**					
Exercice 2017	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2016	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	54 049 039	55 832 505	1 783 466	8 750 010	10 533 477	0	0	10 533 477
	Investissement	15 638 818	15 968 171	329 353	7 613 704	7 943 057	2 965 360	10 591 138	317 279
	Total	69 687 856	71 800 676	2 112 820	16 363 714	18 476 534	2 965 360	10 591 138	**10 850 756**
	Total recettes de fonctionnement			64 582 515					
	Excédent sur recettes de fonctionnement			**16,80 %**					
Exercice 2018	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2017	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	57 561 752	59 850 616	2 288 865	6 096 728	8 385 592	0	0	8 385 592
	Investissement	22 358 603	22 603 687	245 084	7 721 250	7 966 334	1 760 665	5 973 997	3 753 003
	Total	79 920 355	82 454 303	2 533 948	13 817 978	16 351 926	1 760 665	5 973 997	**12 138 595**
	Total recettes de fonctionnement			65 947 344					
				18,41 %					
Exercice 2019	Total budget CC plaine de l'Ain	Dépenses	Recettes	Solde exécution	Report 2018	Résultat	RàR recettes	RàR dépenses	Résultat
	Fonctionnement	58 921 476	62 339 183	3 417 707	7 912 762	11 330 469	0	0	11 330 469
	Investissement	19 663 402	19 276 496	-386 906	7 966 334	7 579 429	3 583 119	12 993 052	-1 830 505
	Total	78 584 877	81 615 678	3 030 801	15 879 096	18 909 898	3 583 119	12 993 052	**9 499 964**
	Total recettes de fonctionnement			70 251 945					
	Excédent sur recettes de fonctionnement			**13,52 %**					

Source : comptes administratifs et délibérations budgétaires de la communauté de communes

9.8- ANNEXE 8 : Tableaux de données financières du budget principal

Tableau 37: **Capacité d'autofinancement brute**

en €	2014	2015	*2016*	*2017*	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*	*2014/2017*	*2017/2019*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions aux communes (AC))	20 198 506	21 263 465	20 551 237	22 580 637	25 994 415	27 172 587	*6,1 %*	*3,9 %*	*6,8 %*
+ Ressources d'exploitation	487 346	490 200	487 633	577 945	639 856	632 740	*5,4 %*	*6,2 %*	*3,2 %*
= Produits "flexibles" (a)	**20 685 852**	**21 753 664**	**21 038 870**	**23 158 583**	**26 634 271**	**27 805 327**	***6,1 %***	*4,0 %*	*6,7 %*
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 385 119	5 175 166	4 523 135	4 949 254	4 615 176	5 325 560	*-0,2 %*	*-2,7 %*	*2,5 %*
+ Fiscalité reversée par l'État	-9 043 694	-9 130 914	-9 659 659	-9 119 332	-9 809 885	-9 456 078	*0,9 %*	*0,3 %*	*1,2 %*
= Produits "rigides" (b)	**-3 658 575**	**-3 955 748**	**-5 136 524**	**-4 170 078**	**-5 194 709**	**-4 130 518**	***2,5 %***	*4,7 %*	*-0,3 %*
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0		*0*	*0*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**17 027 277**	**17 797 917**	**15 902 346**	**18 988 505**	**21 439 563**	**23 674 809**	***6,8 %***	*3,8 %*	*8,2 %*
Charges à caractère général	5 862 771	5 572 967	6 004 070	7 691 368	8 355 763	8 604 145	*8,0 %*	*10,4 %*	*4,0 %*
+ Charges de personnel	2 587 393	2 754 263	2 732 448	3 172 632	3 181 385	3 366 733	*5,4 %*	*7,5 %*	*2,0 %*
+ Subventions de fonctionnement	453 433	540 112	636 840	1 176 669	1 201 389	1 340 805	*24,2 %*	*53,2 %*	*4,6 %*
+ Autres charges de gestion	910 619	1 003 960	1 193 011	2 690 227	3 155 368	3 357 416	*29,8 %*	*65,1 %*	*8,3 %*
= Charges de gestion (B)	**9 814 215**	**9 871 302**	**10 566 370**	**14 730 896**	**15 893 905**	**16 669 099**	***11,2 %***	*16,7 %*	*4,4 %*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**7 213 062**	**7 926 615**	**5 335 976**	**4 257 609**	**5 545 657**	**7 005 710**	***-0,6 %***	*-13,7 %*	*21,5 %*
en % des produits de gestion	*42,4 %*	*44,5 %*	*33,6 %*	*22,4 %*	*25,9 %*	*29,6 %*			
+/- Résultat financier	0	0	604	-11 958	-9 452	-68 972			
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	300	50 000	13 400	34 000	0	0	*-100,0 %*		
+/- Autres produits et charges excep. réels	1 590	20 169	22 769	-28 816	-23 849	-55 588			
= CAF brute	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 182 834**	**5 512 356**	**6 881 150**	***-0,9 %***	*-14,0 %*	*21,5 %*
en % des produits de gestion	*42,4 %*	*44,4 %*	*33,6 %*	*22,0 %*	*25,7 %*	*29,1 %*		*-16,0 %*	*10,6 %*

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Tableau 38 : Résultat de la section de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
CAF brute	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 182 834**	**5 512 356**	**6 881 150**	***-0,9 %***
- Dotations nettes aux amortissements	1 768 079	2 290 673	2 642 621	2 948 307	3 475 385	4 125 349	*18,5 %*
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	300 000	0	0	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	154 779	157 861	152 465	164 287	171 382	222 136	*7,5 %*
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	**5 601 052**	**5 763 971**	**2 855 793**	**1 098 813**	**2 208 353**	**2 977 937**	***-11,9 %***

Tableau 39 : Ressources fiscales et reversements aux communes

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Impôts locaux nets des restitutions	15 310 258	16 234 219	15 543 983	16 391 945	18 634 425	19 263 876	*4,7 %*
+ Taxes sur activités de service et domaine	4 895 151	5 029 246	5 007 254	6 188 693	6 921 990	7 478 151	*8,8 %*
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	0	0	
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	438 000	430 560	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	-6 903	0	0	0	0	0	*-100,0 %*
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	**20 198 506**	**21 263 465**	**20 551 237**	**22 580 637**	**25 994 415**	**27 172 587**	***6,1 %***

Tableau 40 : Détail des ressources fiscales

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Impôts locaux	**31 448 487**	**33 179 241**	**33 516 852**	**36 098 504**	**38 394 629**	**39 019 994**	***4,4 %***
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation)	16 138 229	16 945 022	17 972 869	19 706 559	19 760 204	19 756 118	*4,1 %*
reversement d'attribution de compensation	*11 648 881*	*11 648 881*	*11 648 881*	*13 325 390*	*13 438 658*	*13 438 658*	*2,9 %*
reversement de dotation de solidarité communautaire	*4 449 425*	*5 296 141*	*6 314 445*	*6 376 127*	*6 300 000*	*6 300 000*	*7,2 %*
= Impôts locaux nets des restitutions	**15 310 258**	**16 234 219**	**15 543 983**	**16 391 945**	**18 634 425**	**19 263 876**	***4,7 %***
Total reversements/impôts locaux	51,3 %	51,1 %	53,6 %	54,6 %	51,5 %	50,6 %	
Taxes foncières et d'habitation	*18 017 051*	*19 775 060*	*18 834 138*	*20 998 094*	*21 055 897*	*23 413 637*	*5,4 %*
+ Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	*7 107 472*	*7 037 391*	*7 862 683*	*7 921 914*	*7 684 387*	*8 055 523*	*2,5 %*
+ Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	*579 039*	*558 897*	*539 411*	*844 352*	*682 435*	*775 764*	*6,0 %*
+ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	*5 744 925*	*5 807 893*	*5 870 342*	*6 024 011*	*6 075 904*	*6 097 222*	*1,2 %*
+ Autres impôts locaux ou assimilés	*0*	*0*	*410 278*	*310 133*	*2 896 006*	*677 848*	
Dont à partir de 2016 :							
Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques	*0*	*0*	*0*	*0*	*-9 411*	*-9 411*	

Tableau 41 : Ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Attribution de compensation brute	0	0	0	11 192	6 085	6 085	
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	0	
+ Reversement net du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux	0	0	0	0	0	0	
+ Dotation à l'investissement territorial	0	0	0	0	0	0	
+ Reversements conventionnels de fiscalité	0	0	0	0	0	0	
+ Autres fiscalités reversées entre collectivités locales	0	0	0	0	0	0	
+ Fonds de péréquation (FPIC)et de solidarité	-183 762	-270 982	-799 727	-533 106	-558 752	-534 845	*23,8 %*
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-8 859 932	-8 859 932	-8 859 932	-8 597 418	-9 257 218	-8 927 318	*0,2 %*
+ Fonds départemental des DMTO pour les communes de - 500 hab,	0	0	0	0	0	0	
+ Reversement du prélèvement de l'État sur le produit brut des jeux	0	0	0	0	0	0	
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	**-9 043 694**	**-9 130 914**	**-9 659 659**	**-9 119 332**	**-9 809 885**	**-9 456 078**	***0,9 %***

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Dotation Globale de Fonctionnement	**3 689 074**	**3 276 862**	**2 769 835**	**2 784 138**	**2 699 919**	**3 065 315**	***-3,6 %***
Dont dotation forfaitaire	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont dotation d'aménagement	*3 689 074*	*3 276 862*	*2 769 835*	*2 784 138*	*2 699 919*	*3 065 315*	*-3,6 %*
Autres dotations	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
Dont dotation générale de décentralisation	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
FCTVA	**0**	**0**	**0**	**14 051**	**8 990**	**8 086**	
Participations	**1 432 297**	**1 627 509**	**1 531 364**	**1 808 193**	**1 545 412**	**1 736 400**	***3,9 %***
Dont État	*0*	*22 826*	*25 086*	*20 805*	*75 314*	*44 156*	
Dont régions	*97 722*	*155 215*	*3 600*	*50 426*	*20 104*	*29 460*	*-21,3 %*
Dont départements	*63 552*	*100 381*	*59 506*	*128 211*	*82 073*	*283 885*	*34,9 %*
Dont communes	*62 749*	*69 249*	*66 019*	*100 774*	*123 466*	*101 999*	*10,2 %*
Dont groupements	*47 915*	*67 405*	*80 437*	*107 093*	*96 139*	*74 068*	*9,1 %*
Dont fonds européens	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont autres	*1 160 360*	*1 212 433*	*1 296 717*	*1 400 885*	*1 148 316*	*1 202 832*	*0,7 %*
Autres attributions et participations	**263 748**	**270 795**	**221 936**	**342 872**	**380 180**	**515 759**	***14,4 %***
Dont compensation et péréquation	*263 748*	*270 795*	*221 936*	*342 872*	*380 180*	*515 759*	*14,4 %*
Dont autres	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**5 385 119**	**5 175 166**	**4 523 135**	**4 949 254**	**4 634 501**	**5 325 560**	***-0,2 %***

Tableau 42 : Ressources d'exploitation

en €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	*Var. annuelle moyenne*
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	419	0	0	0	0	
+ Domaine et récoltes	0	0	0	0	0	0	
+ Travaux, études et prestations de services	400 336	429 498	383 427	380 946	377 221	363 604	*-1,9 %*
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	63 553	99 943	97 909	
+ Remboursement de frais	51 615	58 005	97 971	118 851	135 336	111 377	*16,6 %*
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**451 952**	**487 921**	**481 398**	**563 350**	**612 500**	**572 890**	***4,9 %***
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	35 394	2 278	6 234	14 595	27 356	59 850	*11,1 %*
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	**35 394**	**2 278**	**6 234**	**14 595**	**27 356**	**59 850**	***11,1 %***
Production stockée hors terrains aménagés (c)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	**487 346**	**490 200**	**487 633**	**577 945**	**639 856**	**632 740**	***5,4 %***

Tableau 43 : Charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	**5 862 771**	**5 572 967**	**6 004 070**	**7 691 368**	**8 355 763**	**8 604 145**	***8,0 %***
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	*529 468*	*509 740*	*447 839*	*574 953*	*606 960*	*636 594*	*3,8 %*
Dont crédit-bail	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont locations et charges de copropriétés	*123 715*	*145 280*	*165 744*	*190 259*	*206 810*	*254 189*	*15,5 %*
Dont entretien et réparations	*620 812*	*368 259*	*420 192*	*513 518*	*425 983*	*428 914*	*-7,1 %*
Dont assurances et frais bancaires	*72 439*	*70 194*	*69 379*	*28 106*	*28 899*	*30 854*	*-15,7 %*
Dont autres services extérieurs	*155 598*	*157 757*	*172 150*	*268 025*	*299 175*	*300 891*	*14,1 %*
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	*0*	*6 733*	*5 662*	*86 023*	*198 462*	*131 748*	
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*4 079 719*	*3 968 672*	*4 369 683*	*5 504 111*	*5 802 628*	*6 121 770*	*8,5 %*
Dont honoraires, études et recherches	*117 773*	*139 984*	*89 239*	*246 694*	*485 192*	*345 849*	*24,0 %*
Dont publicité, publications et relations publiques	*52 186*	*101 990*	*149 990*	*137 915*	*106 006*	*114 589*	*17,0 %*
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*530*	*275*	*2 760*	*0*	*375*	*0*	*- 100,0 %*
Dont déplacements et missions	*35 974*	*44 852*	*52 230*	*56 226*	*59 450*	*57 981*	*10,0 %*
Dont frais postaux et télécommunications	*57 793*	*45 382*	*46 690*	*58 491*	*57 907*	*62 090*	*1,4 %*
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	*16 763*	*13 849*	*12 512*	*27 048*	*77 915*	*118 679*	*47,9 %*

Tableau 44 : Autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Autres charges de gestion	**910 619**	**1 003 960**	**1 193 011**	**2 690 227**	**3 155 368**	**3 357 416**	***29,8 %***
Dont contribution au service incendie	*0*	*0*	*0*	*1 444 020*	*1 474 578*	*1 500 115*	
Dont contribution aux organismes de regroupement	*733 625*	*801 244*	*937 333*	*1 003 625*	*1 398 120*	*1 502 783*	*15,4 %*
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*173 978*	*195 790*	*197 625*	*198 502*	*201 712*	*208 005*	*3,6 %*
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*0*	*316*	*0*	*0*	*75*	*385*	
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)	*0*	*3 434*	*3 855*	*755*	*95*	*308*	

Tableau 45 : Financement des investissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
CAF brute	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 182 834**	**5 512 356**	**6 881 150**	***37 033 424***
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	39 467	40 813	308 873	*389 153*
= CAF nette ou disponible (C)	**7 214 352**	**7 896 783**	**5 345 948**	**4 143 367**	**5 471 543**	**6 572 277**	***36 644 271***
TLE et taxe d'aménagement	0	0	0	0	0	0	*0*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	321 960	549 289	366 813	273 223	999 672	875 643	*3 386 600*
+ Subventions d'investissement reçues	104 781	49 099	165 881	81 925	1 011 501	412 175	*1 825 362*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	78 993	44 920	0	0	*123 913*
+ Produits de cession	11 000	0	0	10 550	280	23 085	*44 915*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**437 741**	**598 388**	**611 687**	**410 618**	**2 011 453**	**1 310 903**	***5 380 790***
= Financement propre disponible (C+D)	**7 652 093**	**8 495 171**	**5 957 635**	**4 553 985**	**7 482 996**	**7 883 180**	***42 025 061***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*313,9 %*	*253,4 %*	*189,8 %*	*118,6 %*	*101,4 %*	*157,3 %*	*11*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 437 697	3 352 674	3 138 968	3 838 336	7 377 220	5 011 928	*25 156 823*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	2 593 617	2 065 915	2 714 087	3 782 980	3 580 846	3 075 842	*17 813 287*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	-12 196	-6 360	-1 764	*-20 320*
- Participations et inv. financiers nets	154 060	-503 460	825 998	-995 548	1 122 521	1 622 296	*2 225 867*
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	*0*
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	*0*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**2 466 718**	**3 580 042**	**-721 417**	**-2 059 588**	**-4 591 230**	**-1 825 121**	***-3 150 596***
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	*0*
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	*0*
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	*0*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**2 466 718**	**3 580 042**	**-721 417**	**-2 059 588**	**-4 591 230**	**-1 825 121**	***-3 150 596***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	4 000 000	4 000 000	*8 000 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 466 718	3 580 042	-721 417	-2 059 588	-591 230	2 174 879	*4 849 404*

La situation bilancielle

Tableau 46 : Fonds de roulement

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Dotations, réserves et affectations	53 948 929	60 099 270	66 227 093	72 222 422	74 717 144	77 654 108	*7,6 %*
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	0	
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation en situation nette des provisions pour R&C sur emprunts à risques	0	0	0	0	0	0	
+/- Différences sur réalisations	-1 458 843	-1 460 378	-1 465 223	-1 461 396	-1 502 771	-1 493 403	*0,5 %*
+/- Résultat (fonctionnement)	5 601 052	5 763 971	2 855 793	1 098 813	2 208 353	2 977 937	*-11,9 %*
+ Subventions	2 780 230	2 671 467	2 766 837	3 706 397	4 546 516	4 736 555	*11,2 %*
dont subventions transférables	*2 080 535*	*1 971 772*	*2 067 142*	*2 029 700*	*2 869 819*	*2 767 345*	*5,9 %*
dont subventions non transférables	*699 695*	*699 695*	*699 695*	*1 676 697*	*1 676 697*	*1 969 210*	*23,0 %*
+ Provisions pour risques et charges	0	0	0	300 000	300 000	300 000	
dont provisions pour R&C sur emprunts	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
= Ressources propres élargies	**60 871 367**	**67 074 330**	**70 384 499**	**75 866 238**	**80 269 242**	**84 175 197**	***6,7 %***
+ Dettes financières (hors obligations)	0	0	0	307 584	4 266 771	7 957 898	
+ Emprunts obligataires remboursables in fine (à compter de 2013)	0	0	0	0	0	0	
+ Autres Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	0	
= Ressources stables (E)	**60 871 367**	**67 074 330**	**70 384 499**	**76 173 821**	**84 536 013**	**92 133 095**	***8,6 %***
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	47 662 767	50 009 815	53 029 692	56 545 017	60 977 859	64 662 007	*6,3 %*
dont subventions d'équipement versées	*6 315 182*	*7 842 906*	*9 878 158*	*12 700 057*	*14 887 217*	*16 211 743*	*20,8 %*
dont autres immobilisations incorporelles	*372 178*	*318 443*	*456 206*	*633 139*	*747 318*	*706 543*	*13,7 %*
dont immobilisations corporelles	*27 792 176*	*29 168 694*	*29 189 559*	*30 681 748*	*31 694 729*	*32 468 830*	*3,2 %*
dont immobilisations financières	*13 183 232*	*12 679 772*	*13 505 770*	*12 530 073*	*13 648 594*	*15 274 890*	*3,0 %*
+ Immobilisations en cours	437 403	713 276	1 724 985	4 014 017	8 138 362	10 023 448	*87,1 %*
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	0	
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	0	0	0	0	0	0	
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	2 269 518	2 665 754	2 518 722	
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	0	
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	0	0	0	0	0	0	
= Emplois immobilisés (F)	**48 100 170**	**50 723 091**	**54 754 677**	**62 828 552**	**71 781 974**	**77 204 177**	***9,9 %***
= Fonds de roulement net global (E-F)	**12 771 197**	**16 351 239**	**15 629 822**	**13 345 269**	**12 754 038**	**14 928 917**	***3,2 %***
en nombre de jours de charges courantes	*475,0*	*604,6*	*539,9*	*330,4*	*292,7*	*325,5*	

Tableau 47 : Encours de la dette

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	0	0	0	0	307 584	4 266 771	
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	0	0	0	39 467	40 813	308 873	
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	0	0	0	0	0	0	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	347 051	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	4 000 000	4 000 000	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**0**	**0**	**0**	**307 584**	**4 266 771**	**7 957 898**	
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	13 200 875	16 155 889	15 685 460	14 180 719	13 285 426	14 633 350	*2,1 %*
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	-13 200 875	-16 155 889	-15 685 460	-13 873 135	-9 018 655	-6 675 453	*-12,7 %*

9.9- ANNEXE 9 : Tableaux de données des principales opérations d'investissement

Tableau 48

Opérations - En €	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Total**
115 - Aire stationnement nomades (Grand passage et GDV)	107 325	157 711	4 327	6 186	29 454	38 384	343 387
117 - Véloroute et boucles locales	42 452	12 517	0	0	0	0	54 969
118 - Extension office de Tourisme de Pérouges	0	0	0	0	0	185	185
125 - Gymnase de Meximieux	0	0	0	0	0	10 200	10 200
129 - Parc et plantations		11 372	15 120	4 938	18 425	4 560	54 416
131 - Château	10 176	2 447	14 773	58 514	154 629	488 718	729 256
132 - Siège bât. administratif + annexe	220 863	72 837	108 642	30 983	31 727	110 217	575 270
133 - Service ADS	34 959	7 609	7 396	3 540	16 263	3 043	72 811
134 - Bâtiment commun sarrail	3 374	5 800	3 032	0	0	0	12 206
135 - Bâtiment Noblemaire	0	1 765 214	12 000	1 039	0	0	1 778 253
136 - GAIA économie formation (Ecam coworking GAIA A)	0	23 802	282 966	61 916	14 599	803	384 085
137 - GAIA services proximité (ADS + CLIC GAIA B)	0	4 470	251 203	9 554	9 038		274 265
139 - Rachats parts SEMCODA aux communes	0	0	0	0	1 519 728	1 340 860	2 860 588
140 - Promotion du territoire	0	480	25 145	0	4 445	0	30 070
145 - Collecte sélective - PAV - colonnes à verres	9 968	219 169	1 016 371	332 877	338 954	779 717	2 697 056
146 - Déchèteries	179 306	26 630	91 501	1 314 594	1 785 658	523 775	3 921 465
148 - Accueil de jour EPHAD	0	0	370 000	170 000	225 600	171 000	936 600
149 - Gymnase plaine Ain - Gymnase Ambérieu-en-Bugey	0	0	6 796	88 108	357 148	1 395 277	1 847 328
151 - ASIA		50 000	50 000	0	0	0	100 000
152 - Collecte OMR	636 434	105 424	66 756	142 381	289 369	310 228	1 550 592
153 - Balayage	28 986	0	0	0	0	0	28 986
160 - Aménagements communes	2 210 304	1 672 289	1 767 889	1 888 989	1 979 455	1 963 972	11 482 897

Opérations - En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
161 - Transports (Pistes cyclables - A42 - vélos électriques)	473 564	456 278	48 388	68 453	491 328	200 419	1 738 430
163 - Haut débit parc du cheval	0	0	0	0	0	52 667	52 667
165 - Constitution réserves foncières	0	0	0	0	1 152	169 749	170 901
167 - Maison du petit prince	0	0	61 759	13 198	51 826	53 622	180 405
168 - Quartier des Savoirs (Acquisitions foncières et aménagements)	0	0	0	0	214 546	777 562	992 109
169 - PLH subventions investissement bailleurs sociaux	0	0	0	0	106 000	618 000	724 000
171 - Service CLIC	5 242	0	7 288	8 981	12 115	21 381	55 007
173 - OPAH subventions investissement propriétaires privés	391 261	337 342	344 868	650 921	127 407	206 089	2 057 888
174 - Parcs de stationnements (parkings gares covoiturages)	491 841	257 114	448 175	58 455	547 343	108 554	1 911 482
175 - Plan climat	0	0	7 260	0	0	9 600	16 860
178 - OPAH - Études AMO	0	125 594	131 239	54 600	45 540		356 974
179 - Avances ZA pour BAE		800 000	1 400 000	0	700 000	450 000	3 350 000
180 - Union commerciale - Amblamex	11 500	0	0	0	0	0	11 500
181 - Internat CECOF	100 000	0	200 000	0	0	0	300 000
182 - Site"Myplainedelain.fr"	30 000	0	0	10 000	0	0	40 000
183 - ACMUTEP - AAP Friches - Requalification des Fromentaux	0	0	60 648	2 406 977	3 929 281	306 670	6 703 577
184 - Avances budget annexe Immobilier locatif économique	0	1 500 000		15	0	444 095	1 944 110
185 - Patrimoines touristiques communes	0	0	11 712	11 628	0	0	23 340
186 - Îlot Bravet	0	0	446 000	6 112	0	0	452 112
187 - Renouvellement Urbain (ANRU)	0	0	1 015	135 474	25 034	7 020	168 543
189 - Tourisme (Compétence générale)	0	0	0	71 644	52 933	111 186	235 763
191 - PEM d'Ambérieu-en-Bugey (Pôle d'Échange Multimodal)	0	0	0	2 129	60 722	14 333	77 184
192 - Bâtiment Agora (Ex Pôle Emploi) politique de la ville	0	0	0	164	48 443	16 135	64 742
193 - PLH - Études AMO	0	0	0	0	14 760	13 440	28 200
88 - Usine TOM - QT	197 819	105 029	22 319	36 506	119 230	58 110	539 013
Total	5 185 374	7 719 129	7 284 587	7 648 877	13 322 155	10 779 571	51 939 692

9.10- ANNEXE 10 : Évolution des effectifs en emplois équivalent temps plein travaillé

Tableau 49

AGENTS TITULAIRES & NON TITULAIRES	Catégorie	Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) au 31/12																	
		2014			2015			2016			2017			2018			2019		
		Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total
Emplois fonctionnels		**1**	**0**	**1**	**0,08**	**0**	**0,08**	**1**	**0**	**1**	**1**	**0**	**1**	**1,42**	**0**	**1,42**	**2,50**	**0**	**2,50**
DGS	A	1	0	1	0,08	0	0,08	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
DGAS	A													0,42	0	0,42	1	0	1
DGST	A																0,50	0	0,50
Filière Administrative		**9,58**	**7**	**16,58**	**10,02**	**4**	**14,02**	**10,47**	**4,52**	**14,99**	**14,73**	**6,83**	**21,56**	**15,00**	**6**	**21,00**	**13,76**	**5,22**	**18,98**
Attaché principal	A	0	0	0	0	0	0	0,50		0,50	1		1	1		1	1		1
Attaché territorial	A	1,58	7	8,58	2	4	6	1,17	4,52	5,69	3	6,83	9,83	2	6	8	2	5	7
Rédacteur principal 1C	B	0	0	0	0,40	0	0,40	0,80	0	0,80	0,80	0	0,80	1,80	0	1,80	1	0	1
Rédacteur principal 2C	B	0	0	0	0	0	0	0,67	0	0,67	1	0	1	0,80	0	0,80	0,80	0	0,80
Rédacteur territorial	B	0,80	0	0,80	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1 poste d'Instructeur ADS (B ou C)	*B/C*	0	0	0															
Rédacteur territorial ou AAT *(1 poste B ou C pour MSAP)*	*B/C*																0	0	0
Adjoint administratif principal 1C	C	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,70	0	0,70	1	0	1	2,17	0	2,17
Adjoint administratif principal 2C	C	1,60	0	1,60	1,23	0	1,23	1,70	0	1,70	5,11	0	5,11	5,60	0	5,60	4,70	0	4,70
Adjoint administratif territorial	C										3,12	0	3,12	2,80	0	2,80	2,09	0,23	2,32
Adjoint administratif 1C	C	1,56	0	1,56	0,49	0	0,49	2	0	2									
Adjoint administratif 2C	C	4,04	0	4,04	4,90	0	4,90	3,63	0	3,63									

AGENTS TITULAIRES & NON TITULAIRES	Catégorie	Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT (équivalent temps plein annuel travaillé) au 31/12																	
		2014			2015			2016			2017			2018			2019		
		Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total	Agents titulaires	Agents non titulaires	Total
Filière Technique		**41,75**	**2**	**43,75**	**40,01**	**0**	**40,01**	**36,74**	**0**	**36,74**	**39,71**	**0,33**	**40,04**	**43,76**	**0**	**43,76**	**42,6**	**0,97**	**43,57**
Ingénieur en chef territorial	A	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,25	0	0,25	0	0	0
Ingénieur principal	A	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0,21	1,21
Ingénieur territorial	A	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	0,5
Technicien principal 2C	B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,24	0	0,24	1	0	1
Technicien territorial	B	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0,25	0	0,25
Agent de maîtrise principal	C	1	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0,33	0,33	0	0	0	0	0	0
Adjoint technique principal 1C	C	1	0	1	2	0	2	2	0	2	3	0	3	4	0	4	7	0	7
Adjoint technique principal 2C	C	11	0	11	11	0	11	10	0	10	16,16	0	16,16	16,8	0	16,8	14,8	0	14,8
Adjoint technique territorial	C										18,55	0	18,55	21,47	0	21,47	18,55	0,25	18,80
Adjoint technique 1C	C	7,75	0	7,75	6	0	6	5,75	0	5,75									
Adjoint technique 2C	C	20	0	20	19,01	0	19,01	16,99	0	16,99									
TOTAL		**52,33**	**9**	**61,33**	**50,12**	**4**	**54,12**	**48,21**	**4,52**	**52,73**	**55,44**	**7,17**	**62,61**	**60,18**	**6**	**66,18**	**58,86**	**6,19**	**65,05**

9.11- ANNEXE 11 : Liste des marchés analysés par la chambre

Tableau 50

Numéro	Intitulé	Type de procédure	Titulaire	Montant initial en € HT	Avenant montant € HT
2018-001	Accord-cadre - MOE - Restauration du Château de Chazey-sur-Ain	Accord cadre	ARCHIPAT	Diagnostic : 41650 € - Mission de base : 260 230,88 €	37 567,80 € HT (fixation définitif de rémunération)
2019.TX. 009-01	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Désamiantage	MAPA	GANTELET/GALABERT HIER	24 729,36 €	
2019.TX. 0009-02	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Maçonnerie - Pierre de taille - 2 actes de sous-traitance	MAPA	HMR	728 722,81 €	18 612,72 €
2019.TX. 009-03	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Charpente - Couverture - 2 actes de sous-traitance	MAPA	BOURGEOIS	206 541,66 €	17 156,24 €
2019.TX. 009-04	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Menuiseries bois	MAPA	Gpt Conj Sol SUD France/MED CHAZEAUD	381 206,60 €	
2019.TX. 009-05	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Serrurerie	MAPA	BOYARD METAL	89 146,08 €	
2019.TX. 009-06	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Carrelage - Faïence	MAPA	SERRANO CARRELAGE	6 629,00 €	
2019.TX. 009-07	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Sols souples	MAPA	ENTREPRISE PEROTTO	35 395,75 €	
2019.TX. 009-08	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Platerie - Peinture (2ème consultation)	MAPA	TREMPLIN BATIMENT	255 659,67 €	
2019.TX. 009-09	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Vitraux	MAPA	ATELIER THOMAS VITRAUX	21 160,00 €	
2019.TX. 009-10	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Décors peints	MAPA	SUD France	40 854,90 €	
2019.TX. 009-11	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Ascenseurs (2ème consultation)	MAPA	CFA Division de NSA – S.C.S.	78 500,00 €	
2019.TX. 009-12	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Chauffage - Ventilation - Plomberie	MAPA	SARL MONNIER	250 653,97 €	
2019.TX. 009-13	Travaux de restauration du Château de Chazey-sur-Ain - Électricité - Courant fort - Courant faible	MAPA	MARGUIN	252 851,85 €	
2019-MOE18-022-TX01	Travaux de viabilisation - Ancien camp des fromentaux	MAPA	BRUNET TP SAS	884 209,28 €	
	Maîtrise d'œuvre pour l'aménagement d'un pôle d'échanges multimodal à Ambérieu-en-Bugey et ses abords	Procédure formalisée	Société Relations urbaines	215 737,45 €HT	
			Total	3 558 141,81 €	

9.12- ANNEXE 12 : Tableaux en matière de gestion des déchets

Tableau 51

	2015		2016		2017		2018		2019	
Nbre habitants	66 828		67 252		76 866		77 249		77 644	
Libellé de l'objectif fixé par l'organisme	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation	Objectif	Réalisation
Quantité de déchets ménagers résiduels par habitant, en kg par habitant		183,5		185,1		183,0		189,8		187,4
Quantité de déchets ménagers par habitant, en kg par habitant		230,1		235,5		232,2		239,9		235,4
Quantité de résidus secs des ordures ménagères par habitant, en kg par habitant		46,6		50,4		49,2		50,1		48,0
Part des déchets ménagers et assimilés collectés envoyés en installation de stockage, en %		0,0		0,0		0,0		0,0		0,0
Taux d'erreurs de tri (refus par le centre de tri), en %- estimé		3,0		3,0		3,0		3,0		3,0
Taux de refus de tri (refus au moment de la collecte), en %		15,8		16,9		17,3		18,7		20,6

Source : éléments transmis par la CCPA

Tableau 52 : Évolution des quantités de déchets collectés, par type de déchets (tonnage global)

(En tonnes)	2015	2016	2017	2018	2019
Déchets ménagers collectés*					
Recyclables	3 115	3 387	3 778	3 869	3 729
Dont déchets d'emballages plastiques					
Dont déchets verts (hors bio déchets)					
Dont bio-déchets collectés séparément					
Déchets ménagers résiduels	12 262	12 450	14 069	14 661	14 550
Total des déchets ménagers collectés*	15 377	15 837	17 847	18 530	18 279
Déchets assimilés collectés*	compris dans les déchets ménagers				
Déchets collectés en déchèterie	20 042	19 760	23 266	22 643	22 805
Déchets des ménages					
Déchets des professionnels					
Dont déchets des artisans du bâtiment					
Total					
Quantités totales de déchets ménagers collectés	35 419	35 597	41 113	41 173	41 084
Quantités totales de déchets ménagers et assimilés collectés**	nc	nc	nc	nc	nc

** hors déchets collectés en déchèterie **hors déchets des professionnels collectés en déchèterie*

Tableau 53 : Nature, tonnage et débouchés des déchets collectés en 2019

Nature des déchets collectés	Tonnages collectés en 2019	Débouchés
Cartons	1274	recyclés
Bois (A et B en mélange)	1217	trié puis valorisés
Ferrailles	1375	recyclées
Gravats	4786	valorisés en granulats
Encombrants	5482	meubles et matelas : triés et recyclés (filière Eco-mobilier)
		quelques encombrants partent en ressourcerie
		autres : incinérés en cimenterie
Déchets verts	5884	compostés
Pneus	17	recyclés
Fibro-ciment	76	enfouis
Plaques de plâtre	585	recyclés
PVC	46	recyclé
Déchets spéciaux	1	traités
Batteries	31	recyclées
Total	20774	

Source : éléments transmis par la CCPA

Tableau 54 : Évolution des taux de refus de collecte et d'erreurs de tri

(En % des déchets collectés ou triés)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Refus de collecte (par les agents chargés de la collecte) - montant estimé	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Erreur de tri (refus par le centre de tri)	15,8	16,9	17,3	18,7	20,6

Tableau 55 : Organisation de la collecte des déchets ménagers en 2019

Année 2019	Type de déchets collectés (hors déchets collectés en déchèterie)			
Données générales sur le territoire couvert par l'organisme	**OMR**	**RSOM hors verre**	**Verre**	**Total**
Type de territoire (typologie SINOE)	**Mixte à dominante rurale**	**Mixte à dominante rurale**	**Mixte à dominante rurale**	
Superficie du territoire de collecte (en km2)	**711,6**	**711,6**	**711,6**	**711,6**
Population légale desservie par le service (en habitants)	**77 644**	**77 644**	**7 7644**	**77 644**
Nombre d'habitants tenant compte de la population touristique (en habitants)	**nc**	**nc**	**nc**	**nc**
Densité de population (en habitants par km2)	**109,1**	**109,1**	**109,1**	**109,1**
Part de l'habitat collectif (en %)	**24**	**24**	**24**	**24**
Part de l'habitat individuel (en %)	**76**	**76**	**76**	**76**
Données sur l'organisation de la collecte				
Fréquence de collecte (en jours par semaine)	**1**	**0,5**	**irrégulière**	
Kilométrage annuel parcouru par les véhicules de collecte*	**102492**	**89336**	**nc**	
Kilométrage annuel parcouru pour acheminer les déchets collectés entre le(s) centre(s) de transfert et le(s) installations de traitement**	**0**	**0**	**nc**	
Kilométrage total parcouru				
Benne bi-compartiment (OUI/NON)	**OUI**	**OUI**	**NON**	
Benne à chargement latéral (OUI/NON)	**NON**	**NON**	**NON**	
Nombre moyen d'agents d'exploitation (chauffeur et ripeur) par équipage ***	**3**	**3**	**1**	
Mode d'exploitation (régie/marchés/mixte)	**MIXTE**	**MIXTE**	**MARCHÉS**	
Mode de collecte (en % des quantités collectées) :				
Porte à porte bacs individuel	**70 %**	**70 %**		
Point d'apport volontaire	**10 %**	**10 %**	**100 %**	
Porte à porte bac collectifs	**20 %**	**20 %**		

**jusqu'aux unités de traitement ou aux centres de transferts.*
***en cas de centres ou plateformes de transfert.*
**** Ripeur(s) et chauffeur*

Tableau 56 : Évolution des quantités de déchets traités, par mode de traitement (uniquement les déchets issus des collectes en régie OMR et CS)

(En tonnes)	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Valorisation énergétique			995	1 134	1 104
Valorisation matière	2 514	2 734	2 706	2 637	1 835
Dont réemploi					
Dont recyclage					
Valorisation organique	12 262	12 450	13 074	13 527	13 446
Stockage et enfouissement					
Autres (incinération sans valorisation…)					
Total	**14 776**	**15 184**	**16 775**	**17 298**	**16 385**

Tableau 57 : Part relative des différentes modes de traitement

En %	Part des déchets traités				
Type de traitement	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Valorisation énergétique	0,0 %	0,0 %	5,9 %	5,9 %	5,9 %
Valorisation matière	17,0 %	18,0 %	16,1 %	15,2 %	11,2 %
Dont réemploi	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Dont recyclage	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Valorisation organique	83,0 %	82,0 %	77,9 %	78,2 %	82,1 %
Stockage et enfouissement	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Autres (incinération sans valorisation…)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Tableau 58 : Coût de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés en 2018

En euros	Type de déchets ménagers et assimilés (hors déchets collectés en déchèterie)			Déchets ménagers et assimilés collectés en déchèterie	TOTAL
	OMR	RSOM, hors verre	Verre		
Coût total de la collecte	1 782 441,85	698 190,56	139 466,28	pas d'info	2 620 098,69
Dont charges de structure	154 371,99	82 369,78	751,98	pas d'info	237 493,75
Dont dotations aux amortissements	NC	NC	NC		NC
Coût total de la collecte par habitant	22,97	9,00	1,80	pas d'info	33,77
Coût total de la tonne collectée	121,58	180,46	48,99	pas d'info	351,03
Coût total du traitement	2 568 715,86	810 051,01	-	pas d'info	3 378 766,87
Coût total du traitement par habitant	33,49	10,44	-	pas d'info	43,93
Coût total de la tonne traitée	177,25	209,37	-	pas d'info	386,62
Coût total de la collecte et du traitement	4 351 157,71	1 508 241,57	139 466,28		5 998 865,56
Coût total de la collecte et du traitement par habitant	56,46	19,44	1,80		77,70
Coût total de la tonne collectée et traitée	298,83	389,83	48,99		737,65

Tableau 59 : Évolution du coût de collecte et du traitement des déchets ménagers et assimilés

En euros	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Coût total de collecte (tous types de déchets)	3 675 073	3 427 129	4 428 866	4 522 881
Coût total par habitant	56,77	52,1	58,24	58,83
Coût total de la tonne collectée	95,9	89,1	99	100,85
Coût total de traitement des OMR	1 798 640	2 051 844	2 419 949	2 599 376
Dont TGAP (si disponible)				
Coût total de traitement des OMR par habitant	27,79	31,2	31,82	33,81
Coût total par habitant y compris population touristique	27,79	31,2	31,82	33,81
Coût total à la tonne	146,7	164,8	172	177,3
Coûts de traitement et de tri des autres déchets (recyclables…)	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
Coût total de la collecte et du traitement (tous déchets) (1)	5 473 713	5 478 973	6 848 815	7 122 257
Coût total de la collecte et du traitement (par habitant)	84,56	83,3	90,06	92,64
Coût total de la collecte et du traitement (par tonne)	142,8	142,4	153,1	158,8

Tableau 60 : Évolution de la TEOM

En € ou en %	2015	2016	2017	2018	2019
Bases TEOM	61 072 693	62 942 469	72 551 321	75 621 075	78 434 466
Bases TEOM exonérées	2 563 554	2 643 980	2 143 278	2 055 631	2 307 852
Taux de TEOM*	5,59 %	5,01 %	5,01 % CCPA 9,31 % CCVA 12,40 % CCRCP	5,28 % CCPA 10,07 % CCVA 12,78 % CCRCP	5,28 % CCPA 9,89 % CCVA 11,92 % CCRCP
Produit de TEOM	**5 029 246**	**5 007 254**	**6 141 494**	**6 829 048**	**7 391 060**

Tableau 61 : Évolution de la TEOM

Critères pris en compte pour la facturation (Oui / Non)	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de personnes dans le foyer	NON	NON	NON	NON	NON
Nombre de présentations du bac à la collecte*	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Volume des bacs ou des sacs remis (REOMI)	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Poids des déchets collectés (pesée embarquée) (REOMI)	NON	NON	NON	NON	NON

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
https://www.ccomptes.fr

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr