

	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
L'Abergement de Varey	6,54	6,69	7,41	7,87	7,87	+ 20%
Ambérieu-en-Bugey	6,77	6,76	7,00	7,06	7,06	+ 4%
Ambronay	7,57	7,80	7,87	8,34	8,34	+ 10%
Ambutrix	6,34	6,47	6,88	6,78	6,78	+ 7%
Bettant	7,48	7,78	8,03	8,26	8,26	+ 10%
Blyes	8,66	8,66	8,98	9,12	9,12	+ 5%
Bourg-Saint-Christophe	7,81	7,87	7,56	8,06	8,06	+ 3%
Charnoz-sur-Ain	6,77	6,85	7,27	7,88	7,88	+ 16%
Château-Gaillard	7,57	8,09	7,84	8,21	8,21	+ 8%
Chazey-sur-Ain	8,11	8,06	8,74	9,27	9,27	+ 14%
Douvres	6,91	7,01	7,51	7,72	7,72	+ 12%
Faramans	9,07	8,94	9,26	9,65	9,65	+ 6%
Joyeux	6,07	6,29	6,84	7,38	7,38	+ 22%
Lagnieu	5,93	6,10	6,67	7,08	7,08	+ 19%
Leyment	7,94	8,16	8,93	9,70	9,70	+ 22%
Loyettes	8,90	9,06	9,47	9,88	9,88	+ 11%
Meximieux	8,34	8,53	9,02	9,44	9,44	+ 13%
Le Montellier	6,06	5,89	5,79	6,12	6,12	+ 1%
Perouges	5,43	5,56	5,88	6,28	6,28	+ 16%
Rignieux-Le-Franc	8,41	8,69	9,36	9,80	9,80	+ 17%
Saint-Denis-en-Bugey	7,75	7,81	8,15	8,41	8,41	+ 9%
Saint-Eloi	8,77	9,00	8,64	9,02	9,02	+ 3%
Saint-Jean-de-Niost	6,75	6,90	8,01	8,56	8,56	+ 27%
Sainte-Julie	7,18	7,52	7,17	7,86	7,86	+ 9%
Saint-Maurice-de-Gourdans	8,75	8,92	8,95	9,63	9,63	+ 10%
Saint-Maurice-de-Remens	9,48	9,64	9,94	10,71	10,71	+ 13%
Saint-Sorlin-en-Bugey	8,91	9,09	9,80	10,26	10,26	+ 15%
Saint-Vulbas	6,66	6,93	7,36	7,42	7,42	+ 11%
Sault-Brenaz	8,85	9,03	9,14	9,76	9,76	+ 10%
Souclin	9,65	10,03	10,97	11,01	11,01	+ 14%
Vaux-en-Bugey	7,40	7,41	7,56	7,96	7,96	+ 8%
Villebois	7,67	7,62	8,20	8,41	8,41	+ 10%
Villieu-Loyes-Mollon	7,84	8,66	8,25	8,80	8,80	+ 12%

L'unification des taux devait se faire de manière progressive, dans un délai de 5 ans²⁴. Au terme de ces 5 ans, l'ensemble du territoire ne devait constituer qu'une seule zone, de sorte que le taux de TEOM devait être unifié à partir de 2009. Pourtant, en 2011 et même 2012, les taux sont toujours différenciés par commune. La TEOM moyenne en 2011 par habitant s'élève à 69,16 €, sachant que pour le même service géré par la communauté de communes ce montant varie de 51,76 €/hab. (commune de Saint Julie) à 95,03 €/hab. (commune de Saint-Vulbas).

Ces modalités de détermination des taux appellent les remarques suivantes :

- l'évolution ne s'est pas faite dans le sens d'un rapprochement des différents taux dans les communes membres de la CCPA, bien que l'article 1636 B undecies du CGI n'envisage cette possibilité de fixation de taux différents sur le périmètre d'un EPCI qu'« afin de limiter les hausses de cotisations liées à l'harmonisation du mode de financement ». Aucune harmonisation ne demeure donc envisageable, alors que, en tout état de cause, le délai maximal de 10 ans arrive à son terme à la fin de l'année 2012.

- le maintien de taux si différenciés peut être, au-delà de la faiblesse des bases de taxe foncière dans certaines communes invoquée par l'ordonnateur, un des facteurs ayant concouru à l'échec de la mise en place de la redevance incitative et des difficultés de mise en œuvre de la part incitative de la TEOM.

²⁴ Identique à celui retenu par l'assemblée communautaire pour l'unification des taux de TP pour l'application de la TPU.

La CCPA a en effet décidé de réaliser dès 2009 une étude d'optimisation de la gestion des déchets ménagers en vue de la mise en place, courant 2012, de la redevance générale incitative en remplacement de la TEOM. Cette étude s'est achevée en 2011 et les différentes simulations ont mis en évidence qu'il en résulterait une forte augmentation de l'impôt pour la majorité de la population ; le projet s'est heurté à une très forte opposition de la part des habitants.

Le conseil communautaire a finalement renoncé au financement de la gestion et de l'élimination des déchets ménagers par la redevance incitative pour s'orienter vers la taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères Incitative (TEOMI) : le 30 mai 2012, le conseil communautaire a décidé de la TEOMI avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2014²⁵. La part variable incitative devrait être comprise entre 10 et 45 % du montant de la taxe. Elle comportera deux composantes : l'une relative à la collecte (dépendant du nombre de levées du bac), l'autre relative au traitement (dépendant du volume du bac). Elle sera facturée d'après la quantité de déchets produits l'année précédant celle de l'imposition²⁶.

4.2.2- La subvention d'équilibre

Une subvention d'équilibre est versée au budget annexe « environnement » par le budget principal de la CCPA :

	2007	2008	2009	2010	2011
Subvention d'équilibre (en €)	850 000	800 000	845 000	745 065	600 000

Le budget annexe environnement ne parvient à être équilibré que grâce à la subvention d'équilibre en provenance du budget principal, qui était de 850 K€ en 2007 et atteignait encore 600 K€ en 2011.

4.2.3- Les autres produits

Trois autres ressources participent enfin, dans une moindre mesure, au financement du service des ordures ménagères : la redevance sur les terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes, la redevance spéciale et le produit de la mise à disposition des communes d'une balayeuse aspiratrice.

La redevance sur les terrains de camping ou aménagés pour le stationnement des caravanes rapportait 10 872 € en 2007 et 12 995 € en 2011 : le produit de cette redevance est en augmentation constante sur la période mais demeure minime.

La redevance spéciale, qui s'applique aux déchets produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires, dont les caractéristiques physiques permettent un enlèvement conjoint avec les ordures ménagères, vise trois catégories de producteurs non ménagers : les producteurs de déchets qui ne sont pas assujettis à la TEOM (administrations, hôpitaux, collèges, lycées... à l'exception des mairies, salles polyvalentes et écoles), les gros producteurs de déchets déjà assujettis à la TEOM mais dépassant un volume hebdomadaire fixé à 1 000 litres ainsi que les producteurs de déchets de moins de 1000 litres et non-assujettis à la TEOM. Une convention définissant le calcul de la redevance spéciale est signée avec chaque producteur concerné, sur la base d'un coût global (collecte + traitement), révisable chaque année. Réactualisé chaque année, le tarif de la redevance

²⁵ La loi de finances 2012, issue du Grenelle de l'environnement, a offert aux collectivités la possibilité d'introduire une part variable incitative dans l'actuelle taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Au côté des intercommunalités de Toul (Meurthe-et-Moselle), Brive (Correze) et Chagny (Haute-Saône), la CCPA est l'une des quatre collectivités de France, à avoir été retenue et soutenue par l'Ademe pour cette expérimentation.

²⁶ Le prix de la levée et le prix du litre ne sont pas encore définis. Le pourcentage de la part variable incitative non plus.

spéciale est passé de 0,014 €/litre en 2007 à 0,0184 €/litre en 2011 et le produit de la redevance a augmenté de 63 % durant cette période, passant de 133 à 217 K€.

Les recettes du budget annexe « environnement » sont en outre alimentées par une recette qui n'a pas de lien direct avec la collecte ou le traitement des ordures ménagères : la CCPA met en effet à la disposition de ses communes membres une balayeuse-aspiratrice pour leurs voies communales. Initialement acquis en 1982 cet équipement a été renouvelé en 1995 puis en 2007. En 2012, le coût imputé aux communes est de 66,73 € l'heure d'intervention. Le produit de ce service a progressé de 41 % depuis 2007, pour atteindre 272 807 € en 2011.

L'application de taux différents de TEOM d'une commune à l'autre perdure. L'évolution des taux n'est pas allée dans le sens d'une harmonisation, ce qui ne correspond pas aux exigences législatives et a certainement été un facteur d'opposition lorsque le passage à la redevance incitative a été envisagé en 2011. La CCPA a en tout état de cause opté pour la mise en place d'une part incitative à la TEOM (TEOMI). L'autre ressource importante du service des ordures ménagères est la subvention d'équilibre versée par le budget principal, qui représente 600 K€ en 2011, le budget annexe « environnement » étant en outre alimenté par une ressource étrangère au service des ordures ménagères : la mise à disposition des communes membres d'une balayeuse aspiratrice.

4.3- La mise en œuvre de la collecte des ordures ménagères

4.3.1- L'absence de fichier des usagers

La CCPA assure elle-même, en régie, la collecte des ordures ménagères résiduelles et assimilées, ainsi que la collecte des emballages ménagers issus du tri. Elle a confié à des prestataires privés la collecte des colonnes à verre, le transport des emballages ménagers, le tri des emballages ménagers au centre Digitale à Rillieux-la-Pape ainsi que la gestion des cinq déchetteries. Le « traitement des ordures ménagères résiduelles » a été confié au syndicat mixte Organom²⁷.

La CCPA collecte les déchets auprès des habitants et des professionnels situés sur son territoire. Elle a recensé environ 27 000 points de collecte mais ne dispose pas d'informations précises quant au nombre de résidences principales, secondaires et de professionnels. En effet, il n'existe pas, durant la période contrôlée, de fichier des usagers du service ordures ménagères. A compter de 2012, avec la conteneurisation, un fichier a été mis en place par le prestataire chargé de fournir les bacs. La CCPA peut désormais consulter la base de données élaborée par son prestataire. Si elle l'utilise au quotidien, elle n'a cependant pas mis en place d'exploitation globale, statistique et stratégique des données afin d'optimiser le service et son pilotage.

4.3.2- La stabilité relative du volume de déchets collecté par la collecte « sélective » et la collecte « traditionnelle »

La collecte traditionnelle s'effectue en porte à porte, par les agents de la CCPA. Chaque jour, six équipes d'éboueurs collectent en moyenne 55 tonnes de déchets. Cette collecte traditionnelle est généralisée depuis 2004 à un ramassage hebdomadaire²⁸, à l'exception des centres villes importants et de quelques points particuliers collectés deux fois

²⁷ Les déchets sont incinérés à Bourgoin-Jaillieu dans l'attente de la construction d'un centre de méthanisation à Bourg-en-Bresse.

²⁸ Le décret n°77-151 du 7 février 1977, précisé par la circulaire du 18 mai 1977 relative au service d'élimination des déchets des ménages, impose aux collectivités de collecter les ordures ménagères au minimum une fois par semaine. Cette fréquence reste obligatoire même si la collectivité a mis en place une collecte sélective.

par semaine. La CCPA gère la collecte en régie sur l'ensemble de ces 33 communes membres depuis le 1^{er} mars 2009²⁹.

Le poids des déchets collectés par habitant a diminué de 11 % entre 2007 et 2011 : il est passé de 242 à 215 kg. Entre 2007 et 2011, le coût de cette collecte « traditionnelle » a en revanche augmenté³⁰ de 28 % et le coût par habitant de 15% :

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Coût	1 123 260	1 189 045	1 185 084	1 287 044	1 435 758
Coût par habitant	19,66	19,40	19,19	20,62	22,61

La collecte sélective, qui consiste à collecter séparément certaines matières valorisables et suppose un tri préalable par les usagers, a quant à elle été mise en place en 2003 par la CCPA. La collecte est effectuée en porte à porte tous les quinze jours pour le carton, l'acier, l'aluminium, les bouteilles et flacons plastiques ainsi que les journaux – magazines. La collecte de papier (journaux/magazine) représente largement les plus gros volumes collectés (66 % de la collecte en 2011), devant le carton (19 %) et les bouteilles et flacons plastiques (10 %). Le volume collecté connaît une relative stabilité depuis 2007, entre 2 300 et 2 400 tonnes par an, et représentait entre 42 kg par habitant en 2007 et 39 kg par habitant en 2011. La collecte en apport volontaire pour le verre représente plus de 1 900 tonnes collectées chaque année, soit 31 kg par habitant, grâce à 252 conteneurs. La collecte sélective représente donc au total annuellement près de 70 kg par habitant.

Le coût de la collecte sélective (porte à porte et apport volontaire) pour la CCPA n'a que légèrement progressé sur la période contrôlée (+ 3 %) :

En €	2007	2008	2009	2010	2011
(1) Coût de la collecte sélective	1 004 532	1 101 077	1 001 573	1 009 543	1 034 774
(1-3) Recettes Eco-emballages + filières traitement déduites	639 078	629 733	504 745	672 164	896 892
(2) Recettes 7478	620 880	614 120	470 571	900 612	849 008
(3) Coût après déduction recettes précédentes	365 454	471 344	496 828	337 379	137 882
(4) Coût par habitant	6,4	7,69	8,04	5,41	2,17

(1-3) différent de (2)

La diminution de 9 % entre 2008 et 2009 s'explique par le renouvellement du marché du centre de tri (prix inférieur de 15 % à celui du marché précédent). La progression des recettes en provenance d'Eco-Emballages, d'EcoFolio et des filières de traitement³¹ a quant à elle permis de réduire largement le coût de la collecte sélective, qui s'établit à 2,17 € par habitant en 2011.

4.3.3- Les difficultés de gestion des déchetteries

La CCPA met en œuvre un dernier mode de collecte des déchets des ménages et des déchets assimilés : elle dispose de cinq déchetteries, qui contribuent à minimiser la quantité

²⁹ 30 des 33 communes de la CCPA (57 613 habitants sur un total de 61 300) étaient jusqu'à cette date desservies en régie par la communauté de communes. La collecte des ordures ménagères pour les communes de Faramans, Le Montellier et Villieu-Loyes-Mollon était en effet assurée par une entreprise privée, via un contrat de prestations de services avec chaque commune. Ce contrat a perduré jusqu'au 31 octobre 2008 pour Faramans et Le Montellier, et au jusqu'au 28 février 2009 pour Villieu-Loyes-Mollon.

³⁰ L'augmentation constatée de 5,9 % entre 2007 et 2008 serait due notamment au prix des carburants et à des dépenses d'entretien de véhicules plus élevées. En 2009, l'embauche de deux personnes pour le petit véhicule de collecte est compensée par la baisse du prix des carburants, qui ne perdure pas en 2010, et 2011.

³¹ La CCPA a conclu plusieurs conventions avec des organismes de recyclage et de traitement des ordures ménagères : Ecofolio, Eco-Emballages, convention relative aux déchets d'Equipements Electriques et Electroniques ménagers (D3E), convention relative aux lampes usagées.

de déchets ultimes et permettent de recycler des produits nocifs pour l'environnement. Les déchets collectés au sein des déchetteries de la CCPA sont les cartons, bois, ferrailles, gravats, encombrants, déchets verts, pneus, huiles, batteries, déchets ménagers spéciaux.

Le nombre total de visiteurs des 5 déchetteries a diminué de 14 % sur la période contrôlée, tandis que dans le même temps le tonnage de déchets collectés a progressé de 14 %. Les visites sont donc moins fréquentes mais permettent de collecter davantage de déchets :

Total pour les 5 déchetteries	2007	2008	2009	2010	2011
Visiteurs	165 607	149 378	122 682	142 064	143 889
Déchets	17 066 T	17 353 T	18 401 T	18 162 T	19 431 T

Les déchetteries sont gérées par une entreprise privée selon un marché renouvelé en 2010 pour une durée de trois ans reconductible deux fois par période d'un an³².

La gestion des déchetteries appelle les remarques suivantes :

- Les visites en déchetterie ne sont facturées qu'aux professionnels et uniquement pour certains matériaux : le bois, le carton et les encombrants³³. Or entre 2007 et 2011 les visites de professionnels comportant ces matériaux ne représentent en moyenne que 3 % des visites, et le nombre de ces visites a diminué de 58 % (de 6 747 à 2 809) durant cette période.

- Le coût d'exploitation des déchetteries a progressé de 25 % durant la période contrôlée³⁴ et leur gestion quotidienne a connu des dysfonctionnements³⁵ :

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Coût	1 006 311	1 085 419	1 474 838	1 534 669	1 254 443
Coût par habitant	17,61	17,71	23,88	24,59	19,76

Le coût moyen de la gestion des déchetteries pour les collectivités de la région Rhône-Alpes en 2010 était de 18,8 € par habitant et la moyenne nationale s'établissait à 16 € par habitant³⁶, largement en deçà des coûts d'exploitation de la CCPA.

Ce n'est que depuis le mois d'avril 2012 que la CCPA a commencé à suivre de façon systématique la gestion des déchetteries par la mise en place de visites sur place, d'envoi d'un rapport de constatations au prestataire et d'application des pénalités prévues par le contrat.

- Si la CCPA a mis en place un règlement intérieur des déchetteries en 2005, ce dernier est particulièrement succinct et ne permet pas de réguler efficacement les visites en déchetterie³⁷.

³² L'obligation imposée au titulaire du marché de proposer un prix plancher pour les ferrailles et le carton a permis à la CCPA de réduire sensiblement les dépenses de fonctionnement en 2011.

³³ Tarif depuis 2010 : cartons : 4 € HT/m³ ; bois : 8 € HT/m³ ; encombrants : 16 € HT/m³.

³⁴ La progression des coûts de l'exploitation des déchetteries s'explique en partie par la chute des cours de la ferraille et du carton à compter de 2008 ainsi que par l'évolution du coût de traitement des encombrants décidée par le syndicat Organom. En 2011, la diminution observée s'explique par le renouvellement du marché de gestion et l'introduction d'un prix plancher pour la reprise du carton et des ferrailles.

³⁵ Selon le rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets de 2007, la collecte sélective des DEEE (déchets d'équipements électriques et électroniques) mise en place dans les déchetteries à l'été 2007 a engendré de nombreux actes de vandalisme obligeant la CCPA à interrompre ce service. Les cartes d'accès dans les déchetteries (excepté à Villebois) ne sont par ailleurs pas contrôlées de façon systématique.

³⁶ Chiffres SINDRA (Système d'Information des Déchets en Rhône-Alpes).

³⁷ Ce règlement comporte en effet seulement deux paragraphes : un paragraphe indique la nécessité de disposer d'un badge pour l'accès à la déchetterie, et d'un badge différent pour les producteurs ménagers et les

4.3.4- Le traitement des déchets

Les déchets relevant de la CCPA étaient enfouis jusqu'en décembre 2007 sur le site de stockage de La Tienne à Viriat, qui arrivait à saturation. Depuis 2008, les déchets sont incinérés au SITOM Nord Isère à Bourgoin-Jallieu, dans le cadre d'un accord entre le syndicat mixte Organom³⁸ et le SITOM. En moyenne, 14 000 tonnes de déchets sont incinérés chaque année.

Le coût de traitement des déchets facturé par le syndicat Organom, dont la CCPA est membre, a fortement progressé sur la période contrôlée (+ 39 %) :

En €	2007	2008	2009	2010	2011
Coût traitement	1 094 479	1 235 893	1 333 738	1 436 004	1 517 660
Coût / hab.	19,15	20,16	21,59	23	23,91

Au total, plus de 90 % des déchets collectés par la CCPA sont retraités : recyclage (24 % environ), valorisation organique ou valorisation énergétique.

4.3.5- Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets

Le décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 instaure l'obligation de présenter à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets.

Ce rapport est bien établi dans les six mois qui suivent l'adoption du compte administratif de la CCPA mais il se révèle incomplet au regard des exigences réglementaires. En effet, seuls les différents coûts du service sont indiqués (coût de la collecte traditionnelle, de la collecte sélective, de l'exploitation des déchetteries, du traitement, de la gestion des déchets par habitant). Les commentaires sur le fonctionnement (moyens en personnel, moyens matériels, organisation de la collecte, destination des déchets..) sont succincts et la situation financière du service n'est pas précisée (ni les dépenses : charges de personnels, coûts de fonctionnement des équipements ni le résultat du budget annexe dédié, ni le niveau de créances non recouvrées). Les relations avec les usagers (contestation, satisfaction) ne sont en outre pas évoquées et aucun indicateur sur la qualité de la collecte ou du traitement n'est présent.

Le poids des déchets collectés par habitant grâce à la collecte « traditionnelle » a diminué de 11 % entre 2007 et 2011, tandis que le coût par habitant de cette collecte pour la CCPA a augmenté de 15 %. Le poids des déchets en provenance de la collecte « sélective » a quant à lui connu une relative stabilité et son coût par habitant a, du fait notamment des recettes en provenance d'Eco-Emballages, d'EcoFolio et des filières de traitement, été diminué de 66 % (de 6,4 à 2,17 €). La gestion des déchetteries a fait l'objet de dysfonctionnements et le rapport annuel sur la qualité et le prix du service est succinct.

producteurs non ménagers. L'autre paragraphe rappelle l'interdiction d'accès des artisans et commerçants pour les gravats, les déchets verts et les déchets spéciaux.

³⁸ Organom, syndicat mixte de traitement des déchets ménagers et assimilés dans l'Ain, a été créé en 2002 pour répondre aux exigences du Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA), afin de mettre en place une organisation pour le traitement des déchets ménagers et assimilés sur une partie du département de l'Ain. Il gère : - le transport des déchets des quais de transfert à (ou aux) installation(s) de traitement, - la construction de quais de transfert, si nécessaire, - la mise en place d'installation(s) de traitement, - la création d'un (ou plusieurs) centre(s) de tri si nécessaire, - l'aide et le conseil aux intercommunalités pour une gestion homogène des collectes. La CCPA adhère au syndicat Organom et lui verse une cotisation annuelle de 2 € HT / habitant et une contribution annuelle à la tonne traitée.

Les modalités de fonctionnement du service des ordures ménagères et déchets assimilés n'ont pas toujours été encadrées de façon suffisamment rigoureuse. La chambre invite la CCPA à affiner les modalités de gestion du service des ordures ménagères et déchets assimilés, en particulier en se dotant d'un véritable fichier des usagers du service, en poursuivant le suivi des conditions d'exécution du contrat relatif à la gestion des déchetteries mis en place à compter d'avril 2012, en élaborant un règlement intérieur précis et complet pour les déchetteries, ainsi qu'en étoffant le rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets, afin d'améliorer la transparence à l'égard des élus et de pouvoir optimiser le fonctionnement du service.

5- L'INTERVENTION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

L'intervention de la CCPA en matière de développement économique se décline en trois sortes d'actions : à côté de l'aménagement de zones d'activités économiques, qui est la principale, la CCPA participe financièrement à l'aménagement des zones d'activités économiques qui relèvent de la compétence de ses communes membres et a mis en place un dispositif d'aide à l'innovation. Le budget annexe « développement économique » ne retrace toutefois que les opérations relatives à l'aménagement des ZAE relevant de la compétence de la CCPA.

5.1- Les zones d'activités économiques d'intérêt communautaire

5.1.1- La définition de la compétence de la CCPA

La compétence de la CCPA en matière de zones d'activités économiques est définie au regard de la classification de ces zones établie par le schéma directeur Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain approuvé en novembre 2002. Quatre types de zones sont identifiés dans ce schéma directeur.

La CCPA n'est compétente que pour l'aménagement et la gestion des zones de niveaux 2 et 3³⁹, c'est-à-dire les zones d'activité d'intérêt départemental pouvant accueillir « *des activités industrielles, artisanales, logistiques, technologiques, de services divers, avec une clientèle d'origine extérieure (nationale, régionale), ou d'origines départementale ou locale* » qui ont vocation à accueillir des activités qui « *ne trouvent pas leur place en milieu urbain (difficultés d'accès, besoin de surfaces, nuisances) et méritent donc d'être installées en sortie de ville avec de bonnes dessertes -y compris en transport en commun-, des capacités d'extension et de bonnes conditions paysagères* » (zones de niveau 2)⁴⁰ ainsi que les zones où l'activité dominante doit être le commerce traditionnel, l'artisanat ou les activités mixtes services/artisanat/commerce conçues « *par petits bassins de vie* » et devant accueillir « *les activités artisanales, de transformation, commerciales et de services issues principalement des initiatives et besoins locaux* » sur « *quelques hectares* » (zones de niveau 3)⁴¹.

³⁹ Le schéma directeur identifie en outre une zone d'activité de niveau 1, d'une superficie de 900 hectares et qui a un rayonnement régional : le parc industriel de la plaine de l'Ain. Entièrement situé sur le territoire de la CCPA, il est géré par un syndicat mixte créé spécifiquement à cet effet ainsi que des zones de niveau 4, correspondant aux zones ayant un rayonnement communal et accueillant des activités traditionnelles, des services.

⁴⁰ Un pôle concerne la CCPA : création de zones d'accueil entre l'A42 et Ambérieu-en-Bugey (extension de la ZA de Château-Gaillard à l'échangeur, création d'une zone à l'ouest de la RN 75 à Ambérieu-en-Bugey, poursuite de l'urbanisation autour du rond-point de l'aviation).

⁴¹ Le schéma directeur localise ces zones « près des pôles desdits bassins de vie : Meximieux, Lagnieu, St Rambert en Bugey » pour ce qui concerne la CCPA et ajoute que l'agglomération d'Ambérieu-en-Bugey doit également offrir des petits secteurs d'accueil de ce type, bien distincts des zones d'activités d'intérêt départemental (niveau 2).

La CCPA a créé quatre ZAE : « Bassette », « En Beauvoir », « Les Granges » et « Portes du Bugey ». En revanche, la CCPA n'a créé aucune pépinière d'entreprises et aucun atelier-relai.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a précisé que la compétence de la CCPA a été modifiée par l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2012 et a fait valoir que l'absence de création d'ateliers relais et de pépinière d'entreprises s'explique par l'absence de besoin.

5.1.2- Les zones d'activités aménagées et commercialisées par la CCPA : « La Bassette » et « En Beauvoir »

Les réflexions en vue de la création des zones d'activités économiques « En Beauvoir » et « La Bassette » ont débuté dès la création de la communauté de communes, en 2003.

La zone d'activités en Beauvoir, d'une superficie de 15 hectares, vient agrandir la zone d'activités communale existante à Château-Gaillard⁴², et a vocation à recevoir des activités industrielles, artisanales ainsi que des bureaux, des services⁴³. Trois secteurs ont été prévus, en fonction des types d'activités (industrielles, artisanales, tertiaires) et des contraintes (reculs nécessaires par rapport à la voirie, limites de hauteur, réserves de stockage et leur traitement paysager, visibilité des bâtiments...). La taille des parcelles varie de 1 000 à 11 000 m² suivant les implantations par types d'activités⁴⁴. L'acquisition des terrains a eu lieu en 2006 et 2007 pour un prix compris entre 2,5 et 3 €/m². L'aménagement de la zone a été confié à un maître d'œuvre et les travaux ont été divisés en trois lots : terrassement-VRD, aménagements paysagers et éclairage public. La commercialisation des parcelles a débuté au cours de l'année 2010 et n'est pas encore achevée. Le prix de vente retenu est de 27 €/m².

La ZAE « La Bassette », d'une superficie de près de 70 000 m², se situe sur le territoire de la commune de Meximieux⁴⁵. L'acquisition des terrains a eu lieu principalement en 2005. Les travaux d'aménagement ont été confiés à un maître d'œuvre et les travaux divisés en trois lots comme pour la zone « En Beauvoir » : terrassement VRD, aménagements paysagers et éclairage public. La commercialisation a débuté en 2008.

L'aménagement, la commercialisation et l'entretien de ces deux zones appellent les remarques suivantes :

- l'acquisition des terrains de la zone d'activités économiques de « La Bassette » s'est révélée difficile : alors que France Domaine avait évalué les terrains à acheter entre 3 et 4 €/m², les réticences des propriétaires ont conduit la CCPA à acquérir les terrains pour un montant variant entre 8 et 10 €/m².

- les conditions de l'urbanisation de la zone de « La Bassette » n'ont pas été maîtrisées de façon suffisamment rigoureuse : des locaux à usage d'habitation côtoient ceux à usage professionnel. Si cette mixité peut être en partie le corollaire de la vocation artisanale de la zone, elle entache la cohérence de l'aménagement de cette zone située en secteur péri urbain.

⁴² Elle est située sur la commune de Château Gaillard, le long de la RD 77, entre la sortie 8 de l'A42 et l'aérodrome.

⁴³ La surface réservée à la construction est de 125 414 m², sur les 157 147 m² de la zone.

⁴⁴ De 3 000 à 11 000m² pour les parcelles au sud de la zone, où sont présentes les industries, quelque tènements d'environ 5 000 m² en bordures ouest et est au côté d'autres, de 1 800 à 2 500 m², pour le secteur accueillant les activités mixtes généralistes, et 1 000 à 2 500 m² pour le dernier secteur.

⁴⁵ Le long de la D65, en direction de Charnoz.

- la CCPA n'avait pas évalué de façon suffisamment précise le coût de l'aménagement des deux zones :

En ce qui concerne la zone « En Beauvoir », le contrat de maîtrise d'œuvre conclu dès le 15 décembre 2005, chiffrait les travaux à 2 M€ HT et la rémunération du maître d'œuvre à 150 K€ HT. Or par un avenant en date du 28 mars 2008 le coût des travaux a été réévalué à 2,4 M€, soit 20 % de plus, et la rémunération du maître d'œuvre à un peu plus de 196 K€, ce qui représente une augmentation de 30 % par rapport au marché initial. Cette augmentation, excessivement importante est justifiée par des « modifications dans la consistance du projet ».

S'agissant de « La Bassette », et en particulier le lot 1 terrassements VRD, le marché initial du 27 octobre 2006 prévoyait une tranche ferme d'un montant de 800 399 € et une tranche conditionnelle 1 d'un montant de 76 619 €. Le montant de la tranche ferme sera augmenté par trois avenants successifs des 16 juin 2007, 22 décembre 2007 et 20 janvier 2009. Au final il atteint 980 085 €, soit 22,45 % d'augmentation. Le montant de la tranche conditionnelle 1 a quant à lui connu une augmentation de 34,4 % par un avenant signé le 30 mai 2011 (avenant de 26 K€ pour un contrat de 76 K€).

- la commercialisation s'est faite dans des délais contenus dans les deux cas ce qui atteste du dynamisme économique du secteur. Pour autant la CCPA n'a pas mis en place d'outils de pilotage et de suivi. Un tableau de suivi permettant une vue d'ensemble a été établi, mais uniquement pour la zone « En Beauvoir » et seulement durant l'été 2012, soit à la fin de la commercialisation.

En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a précisé qu'un tableau de suivi a également été établi a posteriori, début 2013, pour dresser un bilan de la zone de La Bassette.

- le bilan financier des deux opérations d'aménagement est largement déficitaire : le conseil communautaire n'a pas fixé le prix de vente des terrains compte tenu de leur prix de revient. Les terrains de la zone « En Beauvoir » ont été vendus à 27 €/m² HT ; ceux de « La Bassette » à 25 € HT/m².

Entre 2004 et 2012, l'aménagement de la zones d'activités économiques « La Bassette » aura coûté 2,1 M€ à la CCPA tandis que la commercialisation ne lui aura rapporté que 1 M€. Compte tenu des subventions perçues, les recettes de la CCPA s'élèvent au total à 1,4 M€. S'agissant de la zone « En Beauvoir », les dépenses d'aménagement se sont élevées à 3,6 M€, les recettes liées aux ventes à 1,4 M€ et le total des recettes à 1,6 M€ :

	Total 2004-2012 (en €)
ZA « LA BASSETTE »	
Achats terrains	618 553
Frais d'études	110 352
Travaux	1 435 610
Autres frais	1 031
Total dépenses	2 165 546
Ventes terrains	1 048 881
Subventions	414 974
Total recettes	1 463 855

ZA « EN BEAUVOIR »	
Achats terrains	614 199
Frais d'études	263 498
Travaux	2 730 969
Autres frais	1 867
Total dépenses	3 610 533
Ventes terrains	1 459 834
Subventions	177 000
Total recettes	1 636 834

- en ce qui concerne l'entretien courant de ces deux zones aménagées et largement commercialisées, la CCPA a opté pour la conclusion d'un contrat unique pour l'entretien de l'éclairage public au sein des deux zones. En revanche les contrats relatifs à l'entretien des espaces verts et à l'entretien des installations relatives aux eaux usées font l'objet d'un contrat par zone.

5.1.3- Les zones en cours d'aménagement ou en projet : « Porte du Bugey » et « Les Granges »

Par une délibération du 18 décembre 2010, le conseil communautaire a décidé d'engager la procédure menant au choix d'un maître d'œuvre pour établir les grandes lignes du projet d'aménagement d'une nouvelle zone d'activités économiques à Meximieux : la zone des « Granges », d'une superficie d'un peu moins de 9 hectares⁴⁶.

L'aménagement de la zone a été accéléré du fait d'un projet de regroupement des professions médicales et paramédicales en un lieu unique en son sein. Pour intégrer rapidement ce projet et permettre sa réalisation, la CCPA a donc conclu un avenant au marché de maîtrise d'œuvre puis engagé les travaux d'aménagement sur une partie de la zone. Par une délibération du 21 juin 2011, le conseil communautaire a validé le processus de commercialisation de ce « secteur médical » de la zone au prix de 35 € HT/m². Ce n'est ensuite que par une délibération du 31 mars 2012 que le projet d'aménagement d'ensemble de la zone a été validé.

L'engagement de l'aménagement de cette zone appelle les remarques suivantes :

- L'aménagement de la zone n'a pas été conçu de façon globale ce qui peut être de nature à nuire à la qualité comme au coût de son aménagement.

- L'avenant n°1 au marché de maîtrise d'œuvre présente une sécurité juridique moindre dans la mesure où il modifie de façon sensible tant l'objet du marché que la rémunération du maître d'œuvre. L'enveloppe initialement affectée aux travaux était de 1,9 M€ ; une mission complémentaire a été confiée au maître d'œuvre pour l'aménagement spécifique d'une partie de la zone en vue de l'accueil du pôle santé. Or si l'enveloppe globale affectée aux travaux n'a pas été modifiée, la rémunération du maître d'œuvre a quant à elle, compte tenu notamment de l'urgence des travaux de cette mission complémentaire, progressé de façon sensible⁴⁷. En outre, la tranche conditionnelle, qui correspond aux travaux, étant quant à elle ramenée de 42 750 € HT à 26 546 € HT, c'est au final l'objet du marché qui peut être regardé comme ayant subi une modification importante.

⁴⁶ 8 hectares 88 ares.

⁴⁷ Le montant initial du marché de maîtrise d'œuvre était en effet de 78 350 € HT ; avec l'avenant n° 1, il est passé à 92 872 € ce qui représente une augmentation de 18 %. La rémunération correspondant à la tranche ferme, c'est-à-dire à l'étude globale de la zone d'activités est revue à la baisse et passe de 35 600 € HT à 32 775 € HT. Une somme de 33 550 € HT vient toutefois s'ajouter uniquement pour la mission complémentaire, ce qui porte la rémunération de la tranche ferme au total à 66 325 €. L'augmentation, de 86 %, est substantielle.

- La précipitation avec laquelle l'aménagement du secteur a dû être engagé n'a pas son corollaire quant à la vente du terrain : approuvée par le conseil communautaire en juin 2011, elle ne devrait être finalisée qu'au début de l'année 2013 compte tenu de l'achèvement des travaux fin 2012, de l'évolution du projet des professionnels concernés, dont la demande initiale de permis de construire a en outre été refusée.

Fin octobre 2012, la CCPA avait au total dépensé 790 K€ pour les travaux d'aménagement de cette zone.

La CCPA s'est enfin engagée dans le projet d'aménager une zone de 120 hectares à Ambérieu-en-Bugey, la zone « Porte du Bugey ». Il s'agit d'un projet d'envergure impliquant notamment le déplacement de certaines activités pour restructurer les zones d'activités d'Ambérieu. Certains terrains ont été acquis en 2009 et différents travaux d'études ont d'ores-et-déjà été menés par des bureaux d'études spécialisés. La ZAE des « Portes du Bugey » en projet se situe à l'ouest de la RD1075 à Ambérieu en Bugey, et comprend une surface globale de 120 hectares, dont une partie sur le territoire de la commune de Château Gaillard. Cette zone aura pour vocation d'accueillir au nord des activités industrielles, commerciales et tertiaires, sur une superficie d'environ 70 hectares ainsi qu'au sud un secteur dédié à l'habitat et accueillant également des équipements publics d'une superficie d'environ 50 hectares. Compte tenu du morcellement d'Ambérieu, notamment du fait des axes de transports, le projet envisage la relocalisation d'une partie des entreprises de la zone d'activités du Triangle, qui se situe le long de l'avenue Léon Blum, axe qui permettrait de relier la zone d'activités projetée à l'ouest de la RD 1075. La deuxième phase des Portes du Bugey prévoyant une mixité fonctionnelle et donc un aménagement englobant de l'habitat, il paraît en effet indispensable que la zone soit reliée au reste de la ville. Il s'agirait donc de déplacer certaines activités de la zone du Triangle vers la nouvelle zone d'activités des Portes du Bugey.

Dès le 13 décembre 2003 le conseil communautaire a décidé de confier à un prestataire extérieur (la SAFER) l'acquisition du foncier sur une superficie de 50 hectares à Ambérieu-en-Bugey et de 15 hectares à Château Gaillard en vue de la création d'une zone d'activités économiques à aménager. Lors de l'achèvement de la mission du prestataire, fin 2009, 26 hectares de terrains étaient maîtrisés et la situation n'a guère évolué depuis du fait de l'opposition de certains propriétaires et de la difficulté à identifier les propriétaires de certaines parcelles. Le morcellement parcellaire demeure donc une contrainte très présente pour la réalisation de ce projet.

L'équilibre financier de l'opération, qui est conçu « à l'horizon 2025 », n'est pas envisagé dans sa globalité, puisque par exemple il n'inclut pas les voiries et équipements publics divers indispensables, qui relèvent pour la plupart de la compétence des communes concernées. Par ailleurs, les modalités d'organisation en vue de la réalisation du projet ne sont pas encore décidées, plusieurs possibilités étant envisagées : création d'une SEM ou d'une SPL, recours ou non à une procédure de ZAC, concession de l'aménagement. Les dépenses liées à ce projet (achat de terrains et frais d'études) s'élèvent déjà, en octobre 2012, à 830 K€ environ.

L'intervention de la CCPA en matière de développement économique s'inscrit dans le cadre de sa compétence en matière d'aménagement des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire définies dans le schéma directeur Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain. Dans ce cadre elle a depuis 2007 aménagé et commercialisé deux zones : « En Beauvoir » à Château-Gaillard et « La Bassette » à Meximieux et s'est engagée plus récemment dans l'aménagement d'une troisième : « Les Granges », à Meximieux, ainsi que dans la définition du projet d'aménagement de la zone « Porte du Bugey ».

La chambre observe que l'aménagement et la commercialisation de ces zones d'activités économiques ne s'inscrit pas dans le cadre plus général d'une stratégie de développement économique définie par la CCPA. Elle invite la CCPA à exercer un véritable pilotage en la matière et à poursuivre les démarches engagées au cours de l'année 2012 afin d'assurer un suivi de ces zones.

5.2- Le concours financier à l'aménagement des zones d'activités économiques communales

La CCPA s'est engagée à partir de 2007 dans une démarche de participation financière à l'aménagement des zones d'activité situées sur le territoire de ses communes membres et qu'elle n'a pas compétence pour aménager directement (zones définies par le schéma directeur comme étant des zones de niveau 4) : par délibération du 16 décembre 2006, le conseil communautaire a à cet effet créé un fonds de concours dédié au financement des aménagements industriels, artisanaux et commerciaux réalisés par les communes. Il a alors décidé de calquer l'aide de la CCPA sur celle accordée par le département de l'Ain en matière d'immobilier d'entreprises comme de création de zones d'activités économiques⁴⁸. L'aide de la CCPA s'élevait alors à hauteur de 50 % de celle du département.

Le système d'aide du département ayant été modifié en profondeur au 1^{er} janvier 2010, la CCPA a revu les modalités d'attribution du fonds de concours : l'aide aux communes a été renforcée et déconnectée de celle du département. Par délibération du 26 septembre 2010, le conseil communautaire a en effet pérennisé le fonds de concours et l'a élargi à l'ensemble des travaux relatifs aux zones d'activités de niveau 4 et a institué une distinction entre les aménagements « intérieurs » des zones (création, extension, requalification) et ceux liés à l'accès desdites zones. Ce fonds de concours permet à la CCPA de participer à hauteur de 50 % du montant net HT de la charge communale, sans limitation de montant pour les créations, extensions ou requalifications de zones de niveau 4, et dans une limite de 100 000 € pour les travaux d'accès⁴⁹.

Tributaires des projets d'aménagement de communes, les dépenses au titre de ce fonds de concours ont été variables d'une année sur l'autre au cours de la période 2007-2011. Elles représentent au total plus de 360 000 € en cinq ans.

La CCPA a mis en place depuis 2007 un fonds de concours lui permettant de participer financièrement à l'aménagement des zones d'activité définies par le schéma directeur Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain comme ayant un intérêt communal et échappant de ce fait à la compétence de la communauté de communes. Si ce fonds de concours, dont les modalités de fonctionnement ont été modifiées en 2010 et précisées en 2011, permet à la CCPA d'intervenir dans l'aménagement de ces zones d'activités, la communauté de communes ne détient aucun pouvoir de décision concernant ces zones et ne peut définir une stratégie d'ensemble du développement économique à l'échelle de son territoire.

⁴⁸ Pour l'immobilier d'entreprises : prise en compte de la construction de bâtiments neufs, hors acquisition du foncier, ainsi que de l'acquisition et de l'aménagement d'immeubles anciens ; plafonnement du montant subventionnable à 152 449 € HT en valeur 2006 ; taux de subvention variant de 5 à 25 % de ce montant, inversement proportionnel à la valeur des bases de TP par habitant de la commune rapportée à la valeur moyenne départementale ; droit de tirage par période de 5 ans par commune lorsque le preneur n'est pas identifié. Pour l'aménagement de zones d'activités : prise en compte de tous les travaux d'aménagement intérieur hors acquisition foncière ; plafonnement du montant subventionnable à 160 000 € HT en valeur 2006 ; taux de subvention de 35 % ; droit de tirage par période de trois ans par communes.

⁴⁹ Il avait d'ailleurs dès le 26 juin précédent décidé d'accorder une aide de 44 819 € à la commune d'Ambronay pour les travaux d'aménagement de l'accès à une zone d'activité, alors même que le fonds de concours ne permettait pas de participer au financement des accès aux zones d'activités.

5.3- L'aide à l'innovation

Par une délibération du 26 septembre 2009, la CCPA a diversifié ses outils d'intervention en matière de développement économique : elle a institué un mécanisme d'aide à l'innovation des entreprises, en particulier des petites entreprises. Il s'agit pour elle d'accorder un financement à des écoles acceptant de mettre des étudiants à disposition d'entreprises ayant un projet « en terme d'innovation, c'est-à-dire visant à l'amélioration des process technologiques, ou la recherche d'économies d'énergie, ou encore l'optimisation des circuits de distribution d'un produit ». L'objectif de la CCPA est de développer une recherche locale et d'attirer de jeunes talents sur son territoire⁵⁰. Dès le mois de juillet 2010 la CCPA a choisi de s'adjoindre les services d'un prestataire extérieur afin d'aider les entreprises à formaliser leur projet en matière d'innovation, de participer au « recrutement » des étudiants chargés de ce projet et d'accompagner les dossiers de financement dudit projet.

En 2009, la CCPA a financé cinq projets, pour un montant total de 50 000 € ; 9 projets par an ont été financés en 2010 et 2011, pour un montant total annuel d'un peu moins de 90 000 €. En novembre 2012, seuls 13 928 € avaient été dépensés pour l'année, plusieurs projets étant en cours de finalisation. Le financement de projets en faveur de l'innovation réalisé par la CCPA s'élève donc à 244 000 €. A cette somme, il convient d'ajouter celles correspondant à la rémunération du prestataire extérieur : 40 000 € pour juillet 2010-février 2011 ; 40 000 € entre mars 2011 et février 2012 et 40 000 € de mars 2012 à février 2013 soit 120 000 € en deux ans et demi. Au total la communauté de communes a donc dépensé 364 000 € pour cette aide à l'innovation.

La mise en place de ce mécanisme d'aide à l'innovation appelle quatre remarques :

- L'institution de ce type de dispositif n'entre pas dans le champ des compétences dévolues à la CCPA⁵¹. La réforme en cours des statuts de la CCPA prévoit à cet égard d'ajouter la « promotion et valorisation économique du territoire et l'aide et l'accompagnement à l'innovation économique » au titre des compétences de la communauté de communes en matière de développement économique.

- Aucune délibération n'est venue déterminer les modalités de mise en œuvre et la procédure applicable en la matière. La CCPA accorde donc un financement au cas par cas, sans que les lignes directrices de son action n'aient été préalablement fixées : types de projets à privilégier, enveloppe annuelle, procédure interne d'octroi de l'aide, périodicité du bilan des actions menées,...

- La performance économique du mécanisme mis en place par la CCPA n'est pas démontrée. Certes, ce mécanisme présente une certaine souplesse. Cependant, si l'objectif du dispositif est bien l'aide à l'innovation des PME et à terme le développement et le dynamisme économique du territoire, le mécanisme mis en place vise exclusivement à octroyer, sur la base de conventions tripartites, un financement à des établissements d'enseignement supérieur qui ne sont pas situés sur son territoire.

- Les relations de la CCPA avec le prestataire chargé de participer à la mise en œuvre du dispositif soulèvent plusieurs difficultés :

⁵⁰ Exemples de projets : « développement d'un prototype et d'un cahier des charges d'une application de géolocalisation et tableau de bord de données issues de la délinquance » pour une entreprise exerçant son activité dans le secteur de la sécurité ; « suivi expérimental d'une maison à énergie positive » pour une entreprise de construction de maisons individuelles.

⁵¹ Le principe même de l'aide à l'innovation n'est pas prévu dans la définition des compétences en matière de développement économique, limitées par les statuts de la CCPA à l'aménagement, l'entretien et la gestion de ZAE ainsi que des pépinières d'entreprises et/ou ateliers relais créés en leur sein.

La procédure de passation du marché a manqué de transparence : le prestataire a été choisi sans aucune mise en concurrence préalable⁵² alors même que le besoin de la CCPA était d'un montant supérieur au seuil de publicité fixé par le code des marchés publics. Ce faisant, la CCPA ne s'est pas assurée de bénéficier de l'offre la plus adaptée à ses besoins. Le choix du prestataire de services s'est de plus fait de gré à gré compte tenu de la personne même du dirigeant et non des compétences, de l'expérience et de l'offre proposée par l'entreprise choisie⁵³.

Par ailleurs les contrats prévoient un règlement mensuel de 3 330 € (et 3 370 € le 12^{ème} mois) ce qui peut être considéré comme revenant à salarier le cocontractant hors de tout cadre légal et en tout état de cause déconnecte le financement de l'état réel d'avancement de la prestation de service demandée : aucun élément ne permet de justifier que la somme versée mensuellement correspond bien à un service effectivement réalisé au cours du mois, en méconnaissance du principe du service fait.⁵⁴

La CCPA a mis en place au cours de l'année 2009 un mécanisme d'aide à l'innovation des petites et moyennes entreprises situées sur son territoire. Elle finance ainsi des établissements d'enseignement supérieur chargés de procéder à une étude en vue de la réalisation de projets innovants. La chambre observe toutefois que la CCPA n'a pas fixé d'objectifs précis à cette action qui, au moins jusqu'à la fin de l'année 2012, n'entre pas dans le champ de ses compétences et qu'elle ne pilote pas de façon précise cette aide, notamment concernant ses relations avec le prestataire de service chargé de la mettre en œuvre.

6- LES AIRES D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

6.1- Le retard dans l'aménagement d'une aire de grand passage

La loi du 5 juillet 2000 relative à l'habitat et à l'accueil des gens du voyage prévoit des aires de grand passage permettant d'accueillir des groupes de 50 à 200 caravanes pour une durée brève à destination des groupes convergeant vers les lieux de grands

⁵² Le code des marchés publics prévoit l'identification de leurs besoins par les collectivités publiques dès son article 5 et impose, en son article 27, s'agissant des marchés de fourniture et de services, la réalisation d'« une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes(...) ». Or il apparaît que le besoin de la CCPA a été identifié dès le départ comme n'étant pas uniquement ponctuel ou limité à six mois : la délibération du 26 juin 2010 précise « plutôt que de recruter d'emblée un chargé de mission permanent (le président) propose la signature d'un contrat de prestation de service ».

⁵³ Le compte-rendu de la réunion du conseil communautaire du 26 juin 2010 mentionne que le vice-président délégué « indique que pour prospérer dans de bonnes conditions, l'action de la CCPA en faveur des PME et des artisans en matière d'innovation a besoin d'un suivi spécifique. Il propose d'avoir recours à un intervenant extérieur » et « suggère d'avoir recours aux services » du prestataire finalement choisi. Chacun des 3 contrats (2010, 2011 et 2012) précise bien que la CCPA a demandé à la société d'établir une proposition de prestation.

⁵⁴ Les factures mensuelles adressées à la CCPA par le prestataire sont toutes identiques et se contentent d'indiquer « accompagnement à l'innovation des PME-PMI du territoire de la plaine de l'Ain » sans aucune précision sur la nature et la quantité du travail réalisé. Cette pratique, qui ne permet pas d'identifier clairement les prestations, va à l'encontre des dispositions de l'article L.441-3 du code de commerce qui dispose que « (...) La facture doit mentionner le nom des parties ainsi que leur adresse, la date de la vente ou de la prestation de service, la quantité, la dénomination précise, et le prix unitaire hors TVA des produits vendus et des services rendus ainsi que toute réduction de prix acquise à la date de la vente ou de la prestation de services et directement liée à cette opération de vente ou de prestation de services, à l'exclusion des escomptes non prévus sur la facture ». En matière de prestations de services, la « quantité » au sens de cet article correspond pour l'essentiel au temps passé par le prestataire, de sorte que la facture ne peut se limiter au montant total des prestations sans aucune précision quant au temps passé, au taux horaire pratiqué, ni au prix unitaire des fournitures : TGI Nanterre, 23 janv. 2001: BID 2002, n° 2, p. 6 cité dans le code de commerce Dalloz dans les commentaires sous l'article L. 441-3.

rassemblements traditionnels ou occasionnels, quelques temps avant ou après ces rassemblements eux-mêmes. Les aires de grand passage ne sont pas ouvertes et gérées en permanence mais doivent être rendues accessibles en tant que de besoin. Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage dans le département de l'Ain adopté en novembre 2002 et révisé en décembre 2009 prévoit l'aménagement d'une aire de grand passage dans la vallée de l'Ain. Compte tenu en outre du stationnement fréquent sur son territoire causant de nombreux désagréments, la CCPA a engagé diverses démarches en vue de l'aménagement d'une aire de grand passage sur son territoire.

La CCPA a été confrontée à de grandes réticences et difficultés dans ses recherches pour trouver un terrain susceptible d'accueillir son aire de grand passage. Deux projets en particulier ont été sur le point d'aboutir : l'un à Château-Gaillard et l'autre à Saint-Jean-de-Niost. Signe des difficultés rencontrées, le président de la CCPA a, par un courrier du 9 septembre 2010, informé le préfet de l'Ain de ce que la communauté de communes se trouvait « en situation d'échec » et demandait à l'Etat de se substituer à elle.

Finalement, la commune d'Ambérieu-en-Bugey a accepté de mettre un terrain lui appartenant à disposition de la CCPA pour l'aménagement de l'aire de grand passage ; la convention de mise à disposition prévoit en contrepartie le versement d'une somme de 40 000 € par an à la commune. Les travaux d'aménagement ont eu lieu entre mars et juin 2012 pour un coût de 207 877 €. Compte tenu du retard pris, la CCPA n'a pu bénéficier de l'aide accordée aux collectivités par l'Etat jusqu'au 31 décembre 2008 pour l'aménagement des aires de grand passage, d'un montant de 80 035 €⁵⁵. L'aire de grand passage a été mise en service fin juin 2012 et a permis plusieurs accueils durant l'été 2012.

6.2- La gestion de trois aires d'accueil

6.2.1- L'aménagement des aires

Le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage prévoit, en application de la loi n°2000-614 du 5 juillet 2000 qui impose l'aménagement d'une aire d'accueil des gens du voyage dans chaque commune de plus de 5 000 habitants, la création de trois aires sur le territoire de la CCPA, sur le territoire de chacune de ses trois communes principales : Ambérieu-en-Bugey, Lagnieu et Meximieux. Les aires de Lagnieu et Meximieux ont ouvert au printemps 2007, celle d'Ambérieu-en-Bugey un an plus tard. Chacune de ces trois aires a une superficie d'environ 9 500 m² et comporte 16 emplacements, soit 32 places de caravane. Un bloc sanitaire est également prévu pour deux familles.

Principalement réparties entre 2006 et 2008, les dépenses correspondant aux travaux d'aménagement des trois aires d'accueil se sont élevées à un peu plus de 2,7 M€, ce qui équivaut à 28 550 € par place de caravane (57 100 € par emplacement) :

En €	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Maîtrise d'œuvre pour les trois aires	22 233	85 181	79 444	18 289	787	205 934
Travaux aire de Lagnieu et aire de Meximieux	17 553	375 523	1 219 202	10 962		1 623 240
Travaux aire d'Ambérieu-en-Bugey			390 409	521 190		911 599
Somme totale dépensée pour les travaux des 3 aires	39 786	460 704	1 689 055	550 441	787	2 740 773

Les 96 places de caravanes des trois aires d'accueil ont permis à la CCPA de bénéficier d'une subvention d'investissement en provenance de l'Etat, à hauteur de 10 671 €

⁵⁵ 70 % du plafond de 114 336 € fixé par la loi du 5 juillet 2000.

par place, soit 1 024 428 €⁵⁶. La CCPA a en outre bénéficié de subventions de la CAF (96 K€) et du département de l'Ain (146 K€). Au total, les subventions perçues s'élèvent à 1 266 780 €, soit 46 % de l'investissement. La CCPA a donc financé 54 % de l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage, ce qui représente 15 417 € par place de caravane.

6.2.2- Les difficultés rencontrées durant l'exécution de la convention de prestation de service

Le conseil communautaire a, par délibération du 16 septembre 2006, décidé de lancer une procédure d'appel d'offres afin de confier la gestion de ses trois aires d'accueil des gens du voyage à une entreprise privée par le biais d'un marché de prestation de services d'une durée d'un an renouvelable deux fois. Le contrat a été renouvelé deux fois. Une nouvelle procédure d'appel d'offres a été engagée et le même prestataire a été retenu pour une nouvelle durée d'un an, à compter du 16 avril 2010, reconductible deux fois. En avril 2012 la CCPA a cependant décidé de ne pas reconduire le contrat qui le liait au prestataire. Depuis le 16 avril 2012, elle gère donc les aires sans aucun concours extérieur et a pour ce faire recruter deux gardiens.

Le prestataire retenu, la société Hacienda – SG2A, a débuté la gestion de l'aire de Meximieux le 16 avril 2007, celle de l'aire de Lagnieu le 28 mai 2007⁵⁷ et celle de l'aire d'Ambérieu-en-Bugey, le 9 mai 2008. Les principales missions confiées au prestataire consistent à accueillir et installer les gens du voyage conformément au règlement intérieur, à élaborer et suivre les actes de gestion et d'administration courante de l'équipement, à percevoir les redevances et cautions et à verser les sommes encaissées au trésor public, à prévenir et traiter les impayés, à veiller au bon fonctionnement des aires, à faire respecter les règles d'hygiène, de salubrité et de tranquillité, et à prendre en charge l'entretien quotidien des aires.

Le contenu et l'exécution de la convention appellent plusieurs remarques :

- La convention est une convention de prestation de service : son intitulé comme la procédure de passation ou encore la mission confiée au prestataire et les modalités financières d'exécution du contrat en attestent. Certains articles de la convention sont donc rédigés de façon inappropriée : en particulier les travaux incombant à la CCPA n'ont pas à être listés et l'article expliquant la possibilité d'une reprise du service en régie en cas de mauvaise exécution du contrat par le prestataire n'a pas lieu d'être : la CCPA a en effet toujours géré le service en régie. Elle était donc entièrement responsable du service et de son organisation comme du contrôle de l'exécution du contrat par le prestataire de service.

- Les difficultés d'exécution du contrat ont débuté dès 2009 : manque d'effectifs sur les aires, dégradations importantes, défaut de transmission des données relatives à la gestion des aires,... Pour autant la CCPA a retenu la même entreprise lors de l'appel d'offres de fin 2009, sans modifier les clauses contractuelles et adapter ses exigences quant à la qualité du service rendu.

⁵⁶ Le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001 relatif au financement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage prévoit une aide étatique à l'investissement pour la création d'aires nouvelles à hauteur de 70 %, pour une dépense subventionnable plafonnée à 15 245 € par place de caravane.

⁵⁷ Le président a été autorisé à signer le marché par une délibération du 16 décembre 2006, pour un montant annuel de 267 K€ HT dont 178 400 € HT en tranche ferme (aires de Lagnieu et de Meximieux dès la première année) et 89 200 € HT en tranche conditionnelle (aire d'Ambérieu l'année suivante) pour la gestion des trois aires d'accueil. Le second marché, applicable à compter du 16 avril 2010, a pour sa part été conclu pour un montant de 221 690 HT par an pour les trois aires.

En effet, le contrat prévoyait la production de différents rapports par la société, en particulier un rapport immédiat en cas de troubles, un rapport mensuel (taux d'occupation, mouvements, encaissements, impayés...) et un compte-rendu annuel de gestion. Une rencontre mensuelle avec la CCPA était également prévue⁵⁸.

- L'avenant du 29 octobre 2008 prévoit les modalités de remboursement du dépôt de garantie correspondant à 5 % du montant du marché prévu par la convention : il instaure un remboursement sur demande de la société à la fin de chaque année de contrat. Ce remboursement annuel du dépôt de garantie a été repris dans le contrat de 2010. En dépit de ces stipulations, le remboursement du dépôt de garantie a eu lieu mensuellement. La CCPA n'avait donc pas le montant du dépôt de garantie à sa disposition durant la durée d'exécution de la convention.

- Les factures émises mensuellement par la société Hacienda-SG2A sont imprécises et ne permettaient pas à la CCPA de s'assurer du service fait et de vérifier les prestations effectivement réalisées : les factures mentionnent seulement « gestion aire d'accueil » sans plus de précision et sans détailler les prestations effectivement réalisées⁵⁹.

- Suite aux carences du prestataire de service, la CCPA a fini, à compter du mois d'août 2011, par suspendre le paiement : elle a choisi, de façon irrégulière, de ne plus remplir ses obligations contractuelles alors que la convention prévoyait une procédure de résiliation en cas de carence du prestataire⁶⁰. La CCPA a finalement décidé, en avril 2012, de ne pas renouveler le contrat.

La convention liant la CCPA à la société Hacienda- SG2A est un marché de prestation de service. La chambre observe que CCPA, qui gère le service en régie avec le concours d'un prestataire pour la gestion des aires d'accueil n'a pas exercé ses pouvoirs d'organisation du service et de contrôle du marché mais s'en est complètement remise à la société prestataire.

La CCPA n'ayant pas renouvelé le contrat en avril 2012, la chambre lui recommande de suivre et piloter de façon rigoureuse et précise la gestion des aires, qu'elle prend désormais totalement en charge directement.

⁵⁸ Le prestataire n'a pas fourni ces documents de façon systématique à la CCPA : il n'a pas établi de rapport annuel en 2007, 2009, 2010 et 2011 et n'a produit des bilans trimestriels ou mensuels que pour les mois d'avril à décembre 2007 et d'octobre à décembre 2011. La CCPA n'était pas en mesure d'apprécier l'activité réalisée et n'a pas sollicité ces rapports, signe que le suivi qu'elle réalisait n'était pas très performant. En outre, signe des dysfonctionnements dans la gestion des aires d'accueil, la CCPA a commencé dès 2009 à appliquer les pénalités prévues au contrat en cas d'exécution défectueuse du service. Elle a ainsi déduit des sommes dues à la société en application de la convention un peu plus de 4 500 € en 2009, et cette somme n'a fait que croître : plus de 7 500 € en 2010 et plus de 17 000 € en 2011 sur les sept premiers mois de l'année seulement. Le défaut de surveillance des aires par la société n'est en outre certainement pas étranger aux dégradations qui ont eu lieu et qui ont engendré pour la CCPA des frais de remise en état de 192 K€ fin 2010 et début 2011.

⁵⁹ Un douzième de la somme annuelle prévue au contrat est d'ailleurs payée chaque mois. Cette pratique, qui ne permet pas d'identifier clairement les prestations, va à l'encontre des dispositions de l'article L.441-3 du code de commerce. En matière de prestations de services, la «quantité» au sens de cet article correspond pour l'essentiel au temps passé par le prestataire, de sorte que la facture ne peut se limiter au montant total des prestations sans aucune précision quant au temps passé, au taux horaire pratiqué, ni au prix unitaire des fournitures : TGI Nanterre, 23 janv. 2001: BID 2002, n° 2, p. 6 cité dans le code de commerce Dalloz dans les commentaires sous l'article L. 441-3.

⁶⁰ Article 16 du CCAP : « dans l'hypothèse où le titulaire du marché manquerait gravement à l'une ou l'autre des obligations prévues par le présent marché, le président de la CCPA pourra lui rappeler ces obligations par lettre recommandée avec accusé de réception le mettant en demeure de rétablir la situation dans un délai qui sera fixé par la lettre recommandée elle-même. Si, à l'expiration du délai imparti, le titulaire du marché n'a pas satisfait à la demande et n'a pas présenté d'explications ou motifs jugés satisfaisants pour justifier ou excuser cette carence, le président de la CCPA pourra prononcer la résiliation du marché, sans autre délai ou formalité, après avoir entendu le titulaire (...) ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que qu'une « *gestion précise et rigoureuse se met progressivement en place* » et a fait valoir la difficulté à anticiper les dépenses tant d'investissement que de fonctionnement.

6.2.3- Le bilan annuel de la gestion des aires

Un bilan financier de la gestion des aires par la CCPA peut être réalisé, mais uniquement du mois d'octobre 2007 au mois de septembre 2010, les aires ayant ensuite été fermées après avoir subi d'importantes dégradations et les relations contractuelles avec la société prestataire ayant été « gelées » courant 2011. Au total sur ces trois années d'exploitation, la gestion des trois aires a engendré des dépenses d'un montant de 1 013 000 € pour la CCPA, qui a bénéficié d'une participation de l'Etat au fonctionnement de ces aires⁶¹ à hauteur de 411 125 € et a perçu 169 670 € de droits d'usage (emplacement, fluides, caution).

En moyenne sur ces trois années, la gestion des aires représente donc un coût annuel de 143 790 € pour la CCPA :

En €	Octobre 2007- septembre 2008	Octobre 2008- septembre 2009	Octobre 2009- septembre 2010
Aire d'Ambérieu-en-Bugey			
Recettes totales	27 646	72 838	53 316
Dont aide Etat	16 954	50 861	46 622
Dont droits d'usage (emplacement, caution, fluides)	10 692	21 834	6 452
Dépenses totales (remboursement caution, dépenses de fonctionnement et dépenses d'entretien)	38 540	121 105	111 167
Aire de Lagnieu			
Recettes totales	70 161	73 949	64 382
Dont aide Etat	50 861	50 861	46 622
Dont droits d'usage (emplacement, caution, fluides)	19 300	22 638	17 760
Dépenses totales (remboursement caution, dépenses de fonctionnement et dépenses d'entretien)	117 374	119 442	116 274
Aire de Meximieux			
Recettes totales	76 184	79 982	63 172
Dont aide Etat	50 861	50 861	46 622
Dont droits d'usage (emplacement, caution, fluides)	25 323	29 121	16 550
Dépenses totales (remboursement caution, dépenses de fonctionnement et dépenses d'entretien)	122 590	122 225	144 283

La CCPA a en outre dû supporter le coût de travaux supplémentaires rendus nécessaires par les dégradations subies par les aires. En 2010, ces travaux ont représenté 192 340 €.

Par ailleurs, c'est uniquement dans le cadre de la demande de subvention qu'elle établit chaque année pour bénéficier de l'aide de l'Etat que la CCPA a collecté les informations utiles : elle n'exploite pas les données relatives au coût du service ou à l'occupation des aires pour élaborer une stratégie de suivi ou des outils de pilotage de la gestion des aires, afin d'en améliorer la performance.

⁶¹ En application de la loi du 5 juillet 2000, l'Etat participe en effet au fonctionnement des aires d'accueil des gens du voyage par le biais d'une aide versée mensuellement par la CAF et qui représente 132,45 € HT par place de stationnement et par mois, indépendamment du taux d'occupation des aires.

La gestion des trois aires d'accueil des gens du voyage a représenté un coût restant à la charge de la CCPA de 140 000 € par an.

La chambre invite la CCPA à se doter d'outils de suivi et de pilotage afin d'être en mesure d'anticiper et d'améliorer la gestion de ses trois aires d'accueil des gens du voyage.

13/05/2013

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Charles de la Verpillière

Député de l'Ain

Conseiller général du canton de Lagnieu



Madame Catherine de Kersauson

Présidente

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

CS 23624

69503 LYON CEDEX 03

Lagnieu, le 7 mai 2013

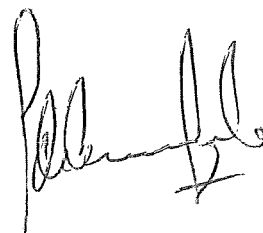
Madame la présidente,

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations définitives de la Chambre, concernant la gestion de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain.

Je vous en remercie.

Ce rapport n'appelle de ma part aucune observation.

Veuillez agréer, madame la présidente, l'assurance de ma haute considération.



Charles de la Verpillière