

La Présidente

Lyon, le 17 MAI 2013

REÇU LE 21 MAI 2013

13-05-24

N° D131087

Recommandée avec A.R.

REF: ma lettre n° D 130 878 du 26 avril 2013

P.J.: 2

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la communauté de communes de la plaine de l'Ain au cours des exercices 2007 à 2011. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de la réponse écrite qu'a fait parvenir à la chambre, dans ce délai, votre prédécesseur.

En application du même article, vous avez l'obligation de communiquer le rapport d'observations de la chambre, auquel doit être jointe la réponse écrite, à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Jean-Pierre HERMAN Président de la Communauté de communes de la plaine de l'Ain 143 rue du château 01150 CHAZEY-SUR-AIN



Ce rapport devenant communicable dès cette réunion à toute personne qui en ferait la demande, conformément aux dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et à la directrice départementale des finances publiques de l'Ain.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Catherine de Kersauson

C. do . Kerkuj

1

and the second of the second o





RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES COMMUNAUTE DE COMMUNES DE LA PLAINE DE L'AIN (département de l'Ain)

Exercices 2007 à 2011

SOMMAIRE

<u>1-</u>	LE FONC	TIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF	6
	1.1-	Les entorses au principe de spécialité	6
	1.1.1-	Les compétences statutaires	6
	1.1.2-	L'exercice de compétences en dehors du cadre statutaire	6
	1.1.3-	La carence dans la mise en œuvre de certaines compétences statutaires	7
	1.2-	Une organisation interne perfectible	7
	1.2.1-	L'absence de règlement intérieur	7
	1.2.2-	L'absence de registre des délibérations	8
	1.2.3-	L'absence d'organigramme	8
	1.3-	La gestion du personnel	9
	1.3.1-	L'évolution des effectifs et des coûts	9
	1.3.2-	La prime de fin d'année	10
	1.3.3-	L'avancement d'échelon	10
	1.3.4-	Les contractuels	11
	1.3.5-	La stratégie de la communauté de communes en matière de gestion prévisionnelle	12
<u>2-</u>	L'INFORM	MATION FINANCIERE ET COMPTABLE	<u> 12</u>
	2.1-	La qualité de l'information financière	12
	2.2-	La fiabilité des comptes	13
	2.2.1-	L'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement	13
	2.2.2-	L'insincérité des restes à réaliser	13
	2.2.3-	L'absence de rattachement des charges et des produits	14
	2.2.4-	Les approximations de la gestion des stocks de terrains	14
	2.2.5-	L'imprécision des prévisions budgétaires	15
	2.2.6-	Le contrôle interne	15
<u>3-</u>	LA SITUA	ATION FINANCIERE	<u> 15</u>
	3.1-	L'organisation budgétaire	15
	3.2-	L'analyse financière rétrospective	16
	3.2.1-	La formation de l'autofinancement du budget principal	16
	3.2.2-	Les dépenses d'équipement	19
	3.3-	L'analyse du budget de l'année 2012 et la prospective financière	19
<u>4-</u>	LA GEST	ION DES ORDURES MENAGERES	<u> 20</u>
	4.1-	Présentation générale	20
	4.2-	Le financement du service ordures ménagères	21
	4.2.1-	La taxe d'enlèvement des ordures ménagères	22
	4.2.2-	La subvention d'équilibre	24
	4.2.3-	Les autres produits	24
	4.3-	La mise en œuvre de la collecte des ordures ménagères	25
	4.3.1-	L'absence de fichier des usagers	25
	4.3.2-	La stabilité relative du volume de déchets collecté par la collecte « sélective » et la colle	ecte
		« traditionnelle »	25
	4.3.3-	Les difficultés de gestion des déchetteries	26
	4.3.4-	Le traitement des déchets	28
	4.3.5-	Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service d'élimination des déchets	28
<u>5-</u>	L'INTERV	VENTION EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	<u> 29</u>
	5.1-	Les zones d'activités économiques d'intérêt communautaire	29
	5.1.1-	La définition de la compétence de la CCPA	29
	5.1.2-	Les zones d'activités aménagées et commercialisées par la CCPA : « La Bassette » et	«
		En Beauvoir »	30
	5.1.3-	Les zones en cours d'aménagement ou en projet : « Porte du Bugey » et « Les Grange	s »32
	5.2-	Le concours financier à l'aménagement des zones d'activités économiques communa	ies34
_	5.3-	L'aide à l'innovation	
<u>6-</u>		S D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	36
	6.1-	Le retard dans l'aménagement d'une aire de grand passage	36
	6.2-	La gestion de trois aires d'accueil	37
	6.2.1-	L'aménagement des aires	37
	6.2.2-	Les difficultés rencontrées durant l'exécution de la convention de prestation de service	38
	6.2.3-	Le bilan annuel de la gestion des aires	4U

Synthèse

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a examiné la gestion de la communauté de communes de la plaine de l'Ain (CCPA) pour les exercices 2007 à 2011.

La CCPA regroupe 33 communes des cantons d'Ambérieu-en-Bugey, de Lagnieu et de Meximieux et compte environ 64 000 habitants. Bénéficiant de l'essentiel des retombées fiscales liées à la présence de la centrale nucléaire du Bugey et du parc industriel de la plaine de l'Ain sur son territoire, le regroupement intercommunal était initialement un district, avant de se transformer en SIVOM puis, depuis le 1^{er} janvier 2003, en communauté de communes.

L'organisation et le fonctionnement internes de la CCPA demeurent perfectibles : ce n'est qu'au cours de l'année 2012 que la CCPA a mis en place la tenue d'un registre des délibérations et élaboré un organigramme de ses services, tandis qu'aucune approche prévisionnelle globale n'existe quant à la gestion de son personnel. Par ailleurs, entre 2007 et 2011 la CCPA ne respectait pas strictement le principe de spécialité et, en particulier, exerçait des compétences non prévues par ses statuts.

La situation financière de la CCPA est particulièrement confortable : les produits issus des contributions directes sont nettement supérieurs à ses charges de gestion et sa capacité d'autofinancement est largement positive, de sorte qu'elle a toujours pu, durant la période contrôlée, financer ses investissements sans recourir à l'emprunt. Cette situation s'est encore améliorée à partir de 2010 du fait de la réforme de la fiscalité locale, grâce à la présence de la centrale nucléaire du Bugey.

Pour autant, entre 2007 et 2011, la CCPA a reversé 83 % de ses ressources fiscales à ses communes membres et ne peut donc dans ces conditions être considérée comme un véritable périmètre de solidarité où s'élaborent des projets communs de développement. La CCPA n'a d'ailleurs aucune démarche prospective quant à ses principales orientations budgétaires. Par ailleurs, la fiabilité et la sincérité des comptes de la CCPA sont altérées par des carences en matière de comptabilité d'engagement, de rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent ou encore d'inscription des restes à réaliser.

La CCPA gère à titre principal la collecte et le traitement des ordures ménagères et déchets assimilés. Toutefois, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne suffit pas à couvrir les dépenses du service et aucune harmonisation des taux de cette taxe n'a été réalisée. Après l'échec de la mise ne place de la redevance incitative en 2011, la CCPA a finalement opté pour la taxe incitative à compter de 2014.

La CCPA intervient également en matière de développement économique, en particulier par l'aménagement et la gestion des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire. L'aménagement et la commercialisation de ces zones ne s'inscrit toutefois pas dans le cadre plus général d'une stratégie de développement économique préalablement définie et n'a fait l'objet d'aucun pilotage. Le mécanisme d'aide à l'innovation des entreprises mis en place à partir de 2009 suscite quant à lui quelques réserves, en particulier quant aux relations avec le prestataire de service chargé de le mettre en œuvre.

L'exercice de la compétence relative à l'aménagement et à la gestion d'aires d'accueil des gens du voyage s'est révélée délicate : l'aménagement d'une aire de grand passage n'a été réalisé qu'au printemps 2012 et la gestion des trois aires d'accueil ouvertes depuis 2007 et 2008 a connu de nombreux dysfonctionnements.

RECOMMANDATIONS

- 1 Fiabiliser les comptes : en particulier, instaurer la tenue d'une comptabilité d'engagement afin notamment de pouvoir affiner les prévisions budgétaires et évaluer de façon sincère les restes à réaliser et procéder au rattachement des charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent.
- 2 Veiller à l'harmonisation du financement du service des ordures ménagères pour les habitants des 33 communes, qui bénéficient du même service.
- 3 Assurer un suivi permanent de l'aménagement et de la commercialisation des zones d'activités économiques.
- 4 Mettre en place des outils de pilotage pour la gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes de la plaine de l'Ain (CCPA) pour les exercices 2007 à 2011. Les données ont été actualisées, autant que possible, jusqu'au mois de novembre 2012.

Le contrôle a été engagé par lettre en date du 19 mars 2012, adressée à M. Jean-Pierre Herman, président de la communauté de communes. Son prédécesseur sur la période contrôlée, M. Charles de La Verpillière, a également été informé par un courrier du même jour.

Par arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 21 mars 2012 paru au journal officiel du 25 mars 2012, la présente procédure a été transférée à la nouvelle chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, en application des dispositions de l'article L. 212-1 modifié du code des juridictions financières.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- Le fonctionnement institutionnel et administratif
- L'information financière et comptable
- · La situation financière
- La gestion des ordures ménagères
- L'intervention en matière de développement économique
- · Les aires d'accueil des gens du voyage

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 6 décembre 2012 avec M. Herman et le 7 décembre 2012 avec M. de La Verpillière.

Lors de sa séance du 20 décembre 2012, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 16 janvier 2013 à M. Jean-Pierre Herman, ainsi que, pour celles les concernant, à M. Charles de La Verpillière et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 16 avril 2013, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

La construction de la centrale nucléaire du Bugey à Saint-Vulbas 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 de l'essentiel des retombées fiscales liées à la présence de cette centrale nucléaire. Ce district deviendra un SIVOM en 1995. Le SIVOM a lui-même été transformé en une communauté de communes à compter du 1^{er} janvier 2003. Les élus ont à cette occasion 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 de ses communes membres.

La CCPA regroupe aujourd'hui 33 communes des cantons d'Ambérieu-en-Bugey, de Lagnieu et de Meximieux. Elle s'étend sur 463 km² et compte environ 64 000 habitants.

Le président du conseil communautaire est M. Jean-Pierre Herman, maire de Saint-Jean-de-Niost, depuis le 1er septembre 2007. Du 1^{er} janvier au 31 août 2007, la présidence était assurée par M. Charles de La Verpillière, alors conseiller général du canton de Lagnieu et président du conseil général de l'Ain.

1- LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL ET ADMINISTRATIF

1.1- Les entorses au principe de spécialité

1.1.1- Les compétences statutaires

Les statuts de la CCPA prévoient qu'elle intervient dans les domaines suivants :

Au titre de ses compétences obligatoires :

- actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté : zones d'activités économiques d'intérêt communautaire, pépinières d'entreprises et ateliers-relais qui seront implantés dans une future zone d'activités économiques, aménagement du parcours cycliste, « véloroute » du Léman à la mer, création d'un observatoire de la fiscalité ;
- aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schémas de secteur, aménagement rural, constitution de réserves foncières pour les zones d'activité économique et les équipements communautaires, création et gestion des ZAC sur les zones d'activité économique d'intérêt communautaire, aires d'accueil pour les gens du voyage.

Au titre des compétences optionnelles :

- voirie d'intérêt communautaire ;
- politique du logement social et du cadre de vie (élaboration d'un programme local de l'habitat (PLH), création et gestion d'un observatoire de l'habitat, réalisation d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH);
- protection et mise en valeur de l'environnement (élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés).

Compétences facultatives :

- organisation de services de transports interurbains pour desservir les gares et les zones d'activités économiques;
- recrutement de gardes champêtres et d'agents de police communautaire ;
- actions de promotion dans les domaines sociaux, culturels et sportifs ;
- surveillance de la qualité de l'air ;
- extension et rénovation des collèges dans le cadre de la poursuite des opérations engagées par le SIVOM;
- contractualisation avec les collectivités locales pour le développement et l'aménagement du territoire ;
- balayage mécanique des voieries communales
- depuis le 15 mars 2011, l'animation et la gestion d'un Centre Local d'Information et de la Coordination Gérontologique (CLIC).

La CCPA étant un établissement public, son activité est régie par le principe de spécialité qui implique que ses compétences sont limitativement énumérées dans ses statuts et qu'en conséquence elle seule est compétente pour prendre en charge les compétences qui lui sont dévolues et qu'à l'inverse elle ne peut régulièrement exercer aucune compétence qui ne lui a pas été expressément attribuée.

1.1.2- L'exercice de compétences en dehors du cadre statutaire

Durant la période 2007-2011, la CCPA a pris en charge certaines missions qui ne relevaient pas de sa compétence, en particulier : la création d'un centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC), la participation au fonctionnement et à l'entretien du

gymnase du lycée de la plaine de l'Ain, la mise en place d'un dispositif d'aide à l'innovation des entreprises, la participation au syndicat mixte de la plaine de l'Ain, chargé de gérer le parc industriel de la plaine de l'Ain.

Les statuts de la CCPA ont été modifiés par arrêtés préfectoraux du 15 mars 2011 et du 5 juillet 2012. La création du CLIC a ainsi été « régularisée » et la compétence de la communauté de communes dans les domaines culturels, sociaux et sportifs a été précisée : « actions de soutien et de promotion dans les domaines du sport, de la culture, de la solidarité, de l'insertion et de la jeunesse : aide aux actions, manifestations et événements à rayonnement intercommunal, régional ou national et soutien aux clubs sportifs de niveau national, aux associations comprenant un ou plusieurs sportifs de haut niveau, aux écoles de sport labellisées ». Les statuts initiaux se contentaient en effet de mentionner les « actions de promotion dans les domaines sociaux, culturels et sportifs » et étaient donc difficilement applicables.

Les compétences de la CCPA ont été modifiées de façon importante par la révision de ses statuts intervenue par arrêté préfectoral du 28 décembre 2012.

1.1.3- La carence dans la mise en œuvre de certaines compétences statutaires

Entre 2007 et 2011, la CCPA n'a pas exercé l'ensemble des compétences prévues par ses statuts. Les statuts, adoptés par arrêté préfectoral du 25 octobre 2002, prévoient en effet notamment que la CCPA doit : aménager, entretenir et gérer des pépinières d'entreprises et des ateliers-relais qui seront implantés dans une zone d'activités économiques ; créer un observatoire de la fiscalité ; créer et gérer un observatoire de l'habitat ; élaborer un programme local de l'habitat (PLH) ; mettre en place un service de transports interurbains afin de desservir les gares et les zones d'activités économiques ; réaliser des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Or la CCPA n'exerce effectivement aucune de ces compétences : celles relatives au service de transports interurbains ou à l'observatoire de la fiscalité doivent être supprimées de ses statuts par la modification en cours. D'autres, comme l'élaboration d'un PHL ou la réalisation d'OPAH tardent à être mises en œuvre : la CCPA n'a décidé que par délibération du 20 juin 2010 de lancer l'élaboration d'un PLH. Ce dernier, réalisé par un bureau d'études, a finalement été arrêté lors du conseil communautaire du 29 septembre 2012. Il est depuis soumis à l'avis des communes et du syndicat chargé du SCOT avant son passage en comité régional de l'habitat prévu pour le début de l'année 2013. La CCPA n'a jusque-là pas réalisé d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat ; elle prévoit d'en mettre une en place en 2015.

Les compétences exercées par la CCPA entre 2007 et 2011 ne correspondaient pas exactement à celles prévues par ses statuts : la CCPA exerçait des compétences non prévues par les statuts tout en ne prenant pas en charge certaines compétences dont elle avait pourtant la responsabilité. Les modifications intervenues en 2011 et 2012 remédient en partie à ces carences. Les compétences de la communauté de communes ont été modifiées en dernier lieu par arrêté préfectoral du 28 décembre 2012.

1.2- Une organisation interne perfectible

1.2.1- L'absence de règlement intérieur

L'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que dans les communes de plus de 3 500 habitants le conseil municipal élabore son règlement intérieur dans les six mois suivant son installation. Ce règlement intérieur est un document

qui lui est opposable puisque le législateur a prévu qu'il peut être déféré au tribunal administratif. L'article L. 5211-1 du même code prévoit l'application de ce dispositif dans les communautés de communes comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants, ce qui est le cas de la CCPA.

Or suite à son installation en 2008, le conseil communautaire de la CCPA n'a pas adopté de règlement intérieur. Le dernier règlement intérieur élaboré l'a été en 1995 par le conseil syndical de l'ancien SIVOM de la Plaine de l'Ain et n'est donc ni opposable au conseil communautaire ni applicable par lui¹.

1.2.2- L'absence de registre des délibérations

La tenue d'un registre des délibérations des assemblées délibérantes est obligatoire. L'article L. 2121-23 du CGCT prévoit que « les délibérations sont inscrites par ordre de date. Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer ». L'article R. 2121-9 précise que « les délibérations des conseils municipaux sont inscrites sur un registre côté et paraphé par le maire, quel que soit le mode de transmission de ces délibérations au préfet. Les affaires venant en délibération au cours d'une même séance reçoivent un numéro d'ordre à l'intérieur de la séance. Chaque feuillet clôturant une séance rappelle les numéros d'ordre des délibérations prises et comporte la liste des membres présents avec, en regard, une place pour la signature de chacun d'eux ou, éventuellement, la mention de la cause qui les a empêchés de signer. Les feuillets sur lesquels sont transcrites les délibérations portent mention du nom de la commune et de la date de la séance du conseil municipal. Ils sont numérotés. L'utilisation du papier permanent pour les feuillets destinés à l'inscription des délibérations est requise. L'encre d'impression doit être stable dans le temps et neutre. Tout collage est prohibé. Les feuillets mobiles numérotés et paraphés sont reliés au plus tard en fin d'année, dans des conditions assurant la lisibilité des délibérations (...) ».

Pourtant, sur l'ensemble de la période 2007-2011, la CCPA n'inscrivait pas les délibérations du conseil communautaire sur le registre prévu par ces dispositions du code général des collectivités territoriales. En l'absence de registre des délibérations en bonne et due forme, la conservation des délibérations n'est pas garantie et l'information des élus, des agents de la CCPA et des citoyens n'est pas assurée de façon satisfaisante. Un tel registre a cependant été mis en place au début de l'année 2012².

1.2.3- L'absence d'organigramme

Dans son rapport public annuel de 2009, la Cour des comptes a rappelé que « l'existence d'un organigramme fonctionnel détaillé et actualisé, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, constitue un premier élément de sécurisation de la gestion d'une collectivité ».

La CCPA ne disposait, entre 2007 et 2011, d'aucun organigramme fonctionnel

¹ Réponse du Ministère de l'intérieur (JO Sénat du 11/10/2012, p. 2244) à la question écrite n° 01550 (JO Sénat du 23/08/2012, p. 1858) : « le règlement intérieur arrêté par une assemblée communale est propre à celle-ci et les mesures qu'il peut contenir ne sont donc pas opposables à un conseil municipal nouvellement élu. Dans l'attente de l'adoption de son règlement intérieur, le conseil municipal peut utilement se référer à celui de la précédente assemblée, pour faciliter son fonctionnement interne, dans le respect des dispositions législatives qui garantissent les droits des élus ».

qui garantissent les droits des élus ».

Depuis cette date, les projets de délibérations sont numérotés lors de la frappe informatique, ce numéro est repris dans la note de synthèse puis lors de l'édition des délibérations, qui sont enregistrées dans l'ordre chronologique. Une fois transmises à la sous-préfecture puis retournées, elles sont affichées dans les locaux de la CCPA et également dans les 33 communes membres. Après un mois d'affichage, les originaux sont conservés dans une pochette unique au fur et à mesure des séances et seront thermocollés annuellement dans un recueil certifié.

définissant les compétences des différents services et agents et soumis au comité technique paritaire, qui doit notamment être consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services. Un organigramme a finalement été établi au cours de l'année 2012 et les modifications de postes engendrées par son élaboration ont été soumises au comité technique paritaire du 6 juin 2012.

Le conseil communautaire ne s'est pas doté d'un règlement intérieur. Par ailleurs, ce n'est qu'au cours de l'année 2012 que la CCPA a mis en place la tenue d'un registre des délibérations et élaboré un organigramme de ses services.

1.3- La gestion du personnel

1.3.1- L'évolution des effectifs et des coûts

Le nombre d'agents employés par la CCPA a augmenté entre 2007 et 2011 : il est passé de 43 à 47 agents. Le rythme de croissance s'est accéléré en 2012 puisque la CCPA a recruté une dizaine d'agents au cours de cette année (accueil, ordures ménagères, développement économique, gestion directe des aires d'accueil des gens du voyage, entretien des locaux ...).

La configuration des emplois de la CCPA présente deux particularités, toutes deux liées aux compétences qu'elle prend en charge, à savoir principalement la gestion des ordures ménagères : les agents de catégorie C représentent en moyenne sur la période 91 % des agents (emplois pourvus), et la CCPA emploie des agents relevant de deux filières uniquement, la filière administrative pour 15 % d'entre eux et la filière technique pour les 85 % restants.

Les charges de personnel et assimilées (chapitre 012, budget principal et budget annexe « environnement ») ont connu une augmentation de 24 % entre 2007 et 2011, soit une augmentation annuelle moyenne de 5,5 %. Entre 2007 et 2011, les charges de personnel du budget annexe environnement n'ont augmenté que de 10,4 % alors que celles du budget principal ont crû de 75 %, ce qui s'explique par la prise en charge par la CCPA de davantage de missions au cours de cette période.

(en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Charges personnel budget principal	312 560	359 691	451 150	470 794	547 588
Charges personnel budget annexe « environnement »	1 167 699	1 196 252	1 222 388	1 254 344	1 288 682
Total des charges de personnel	1 465 125	1 537 996	1 657 771	1 702 746	1 815 552

Le compte administratif du budget principal permet de distinguer, pour l'ensemble du personnel, la rémunération des fonctionnaires (rémunération principale et régime indemnitaire) et celle des agents contractuels :

Budget principal – en €	2007	2008	2009	2010	2011
Rémunération principale fonctionnaires	718 305	738 081	778 561	775 156	822 188
Régime indemnitaire	141 377	148 041	156 211	155 812	170 380
NBI, supplément familial, indemnité de résidence	18 317	16 122	16 879	17 966	18 225
Rémunération contractuels	105 372	130 920	158 115	197 471	228 241

Malgré une très légère baisse entre 2009 et 2010, la rémunération des fonctionnaires a augmenté de plus de 15 % entre 2007 et 2011, sachant que le régime indemnitaire a crû plus vite que la rémunération principale (20,5 % contre 14,4%). Surtout, le coût que

représente l'emploi d'agents contractuels pour la CCPA a connu une augmentation de 116,6%.

Les salaires de l'intégralité du personnel sont imputés sur le budget principal et en fin d'année le budget annexe « environnement » reverse au budget principal le coût précis des agents qui lui sont affectés. Ce procédé est critiquable pour ceux des agents qui sont exclusivement affectés au service des ordures ménagères.

1.3.2-La prime de fin d'année

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 publique³. 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'Etat 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 et les modalités actuelles de son versement ont été décidées par une délibération du 25 octobre 1997 modifiée par une délibération du 10 décembre 2005. Or la seconde de ces délibérations modifie les modalités de calcul de la prime en fonction du nombre de jours d'absence dans l'année⁴. 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.

1.3.3-L'avancement d'échelon

L'article 78 de la loi n° 84.53 du 26 janvier 1984 prévoit que « L'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle, telle qu'elle est définie à l'article 17 du titre ler du statut général du fonctionnaire. Il se traduit par une augmentation de traitement. L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie ». L'avancement d'échelon à la durée maximale est donc systématique, tandis que l'ayancement à la durée minimale doit reposer sur l'appréciation des mérites de l'agent.

Sur la période 2007-2011, 91,7 % des avancements d'échelons ont eu lieu à l'anciennement minimale. L'avancement à l'ancienneté maximale devient ainsi l'exception. Cette pratique a une incidence financière pour la communauté de communes et vide de leur sens les dispositions statutaires, la valeur professionnelle des agents étant largement étrangère à leur promotion. La CCPA ne recourt d'ailleurs pas à la possibilité qui lui est offerte par les textes de moduler de façon plus fine l'avancement de ses agents en fonction

³ 1 481,7 € en juillet 2012.

⁴ Alors que la délibération de 1997 prévoyait d'appliquer une retenue de 40 F par jour d'absence au-delà du 10^{ème} jour celle de 2005 prévoit un barème de dégressivité en fonction du nombre de jours d'absence au-delà du 16^{éme} : versement de 95 % de la prime de 16 à 40 jours d'absence, de 90 % de 41 à 65 jours,...

de leur valeur professionnelle en procédant à des avancements d'échelon à une ancienneté intermédiaire entre la durée minimale et la durée maximale prévue par les statuts particuliers à chaque cadre d'emplois⁵.

1.3.4- Les contractuels

En 2012, la CCPA emploie 5 agents contractuels de catégorie A au titre du 1^{er} alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée : « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient ».

Mais c'est surtout sur le fondement du 2^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, pour faire face à un besoin saisonnier ou occasionnel afin d'assurer le remplacement des fonctionnaires affectés au service des ordures ménagères, durant leurs congés annuels et maladie, que la CCPA recrute des agents contractuels.

La chambre observe que dans ce cadre, la CCPA recourt de façon habituelle à l'emploi de jeunes mineurs, à partir de 16 ans. Les contrats de ces jeunes ne font nullement référence à une quelconque adaptation de leurs horaires ou de leurs conditions de travail. En outre, la déclaration faite à l'URSSAF mentionne que ces jeunes mineurs débutent leurs fonctions à 5 heures.

En premier lieu, le travail de nuit des mineurs qui ont entre 16 et 18 ans est interdit entre 22 heures et 6 heures, alors que la collecte des ordures ménagères de la CCPA débute à 5 heures et ne figure pas parmi les secteurs pour lesquels les caractéristiques particulières de l'activité justifient une dérogation⁶. La CCPA s'est ainsi exposée au risque de se voir infliger l'amende prévue à l'article R. 3124-15 du code du travail, soit l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (7 500 € pour les personnes morales) prononcée autant de fois qu'il y a de salariés concernés⁷.

En second lieu, il est interdit d'employer des mineurs de moins de 18 ans à des travaux les exposant à des risques⁸. Or la collecte des ordures ménagères expose les agents à des risques divers liés à leur environnement de travail, au port de charges conséquentes et à l'utilisation de machineries lourdes. A ce titre également la CCPA s'est également exposée au risque de se voir infliger l'amende prévue par les articles R. 4743-3 et R. 4743-4 du code

⁵ Possibilité reconnue par le juge administratif depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 31 juillet 1992, Commune de Saint-Gratien, n° 119431.

Article R. 3124-15 du code du travail : « Le fait de méconnaître les dispositions relatives au travail de nuit prévues par les articles L. 3122-29 à L. 3122-45, L. 3163-1 et L. 3163-2 ainsi que celles des décrets pris pour leur application, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe, prononcée autant de fois qu'il y a de salariés concernés par l'infraction. La récidive est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal ».

Article L. 3161-1 du code du travail : « Pour l'application des dispositions du présent titre, sont considérés comme des jeunes travailleurs : 1° Les salariés âgés de moins de dix-huit ans (...) ». Article L. 3163-2 : « Le travail de nuit est interdit pour les jeunes travailleurs (...) Un décret en Conseil d'Etat détermine en outre la liste des secteurs pour lesquels les caractéristiques particulières de l'activité justifient une dérogation (...) ». Article R. 3163-1 : « Les secteurs dans lesquels les caractéristiques particulières de l'activité justifient en application des articles L. 3163-2 et L. 6222-26 qu'il puisse être accordé une dérogation à l'interdiction du travail de nuit des jeunes travailleurs sont : 1° L'hôtellerie ; 2° La restauration ; 3° La boulangerie ; 4° La pâtisserie ; 5° Les spectacles ; 6° Les courses hippiques, pour l'ensemble des activités liées à la monte et à la mène en course ».

Article L. 4153-8 du code du travail : « Il est interdit d'employer des travailleurs de moins de 18 ans à certaines catégories de travaux les exposant à des risques pour leur santé, leur sécurité, leur moralité ou excédant leurs forces ». Article D. 4153-4 : « L'emploi du mineur ne peut être autorisé que pour des travaux qui n'entraînent, eu égard à l'âge de l'intéressé, aucune fatigue anormale, tant à raison de la nature des tâches à accomplir qu'à raison des conditions dans lesquelles elles doivent être accomplies. Il est notamment interdit d'employer l'intéressé à des travaux répétitifs ou accomplis dans une ambiance ou à un rythme leur conférant une pénibilité caractérisée ». Article D. 4153-39 : « Il est interdit de laisser les jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans porter, traîner ou pousser des charges pesant plus de : (...) 2°) 20 kg pour un travailleur masculin de 16 ou 17 ans ».

du travail, soit l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe (7 500 € pour les personnes morales)⁹.

Enfin, la CCPA s'est en outre exposée au risque de voir sa responsabilité engagée en cas d'accident.

Il doit donc être mis fin à cette pratique.

1.3.5- La stratégie de la communauté de communes en matière de gestion prévisionnelle

La CCPA n'a pas mis en place de véritable politique globale en matière de gestion prévisionnelle de ses ressources humaines, se caractérisant par la recherche, par une gestion dynamique, de la meilleure adéquation entre les besoins en compétences nécessaires pour assurer les missions et les compétences des personnels en fonction. Il ne s'agit pas seulement de prévoir les départs et les embauches mais aussi d'étudier les déroulements de carrière, d'aider à la mise en place de plans pluriannuels de formation, de recrutement et de mobilité interne.

En particulier, la CCPA n'a pas élaboré de fiches de postes de façon systématique et ne gère pas de plan de formation pour répondre à ses besoins et à ceux de ses agents alors qu'il s'agit de deux outils essentiels en matière de gestion prévisionnelle et stratégique des ressources humaines. Si plus de la moitié de ses agents disposent, en 2012, d'une fiche de poste, la CCPA n'utilise pas ces documents comme un outil de gestion des ressources humaines permettant, au moment de l'évaluation de l'agent, d'établir clairement un bilan des activités, des objectifs personnels à atteindre ou des besoins de formation souhaités. En ce qui concerne la formation, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain a établi un plan de formation pour l'ensemble des collectivités qui lui sont affiliées mais la CCPA ne s'est dotée d'aucun outil dédié à la formation de ses agents, en particulier elle ne dispose pas de plans individuels de formation retraçant l'ensemble des actions demandées, validées, refusées ou suivies par chaque agent ni d'un document synthétisant les besoins exprimés par les agents. Si les formations obligatoires sont suivies et les formations facultatives sont, sauf exception, acceptées, aucun suivi n'est réalisé.

La chambre invite la CCPA à engager une démarche de gestion prévisionnelle de ses ressources humaines par la mise en place d'une stratégie de gestion et d'outils permettant le suivi des objectifs qu'elle aura fixés. Elle l'invite également à faire intervenir la valeur professionnelle des agents dans leur avancement.

2- L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

2.1- La qualité de l'information financière

L'information financière délivrée aux élus communautaires manque de précision.

En particulier l'article L. 2312-1 du CGCT, applicable aux EPCI conformément à l'article

⁹ Article R. 4743-3 du code du travail : « Le fait d'employer un travailleur de moins de 18 ans à des travaux interdits, en méconnaissance de l'article L. 4153-8 et des décrets pris pour son application, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe. La récidive est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal ». Article R. 4743-4 - : « Le fait d'employer un travailleur de moins de 18 ans à des travaux mentionnés à l'article L. 4153-9, en méconnaissance des conditions énoncées à ce même article et de celles des décrets pris pour son application, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la cinquième classe. La récidive est réprimée conformément aux articles 132-11 et 132-15 du code pénal ».

L. 5211-36 du même code, impose aux conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants de tenir un débat d'orientations budgétaires qui a vocation à éclairer le vote des élus et dont l'organisation constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause. Afin de pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget, les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée. C'est à cette fin que les articles L. 2121-12 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales prévoient que les membres de l'organe délibérant doivent être destinataires d'une note explicative de synthèse préalablement à la séance au cours de laquelle se tiendra le débat d'orientation budgétaire¹⁰. Cette note ne doit pas se limiter à une présentation générale des dépenses envisagées pour l'année à venir et doit comporter également des éléments d'analyse prospective notamment sur les engagements pluriannuels ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition ou des tarifs.

Or, si la CCPA a bien mis en place les débats d'orientations budgétaires, les notes présentées au conseil communautaire fournissent une information peu détaillée : les données mentionnées dans les notes de synthèse concernant les débats d'orientation budgétaire tiennent chaque année sur une page, sont rédigées en style télégraphique, ne comportent aucune analyse de la situation financière passée, présente ou à venir de la CCPA et se contentent d'indications générales et parfois peu explicites¹¹. Elles ne sont pas propices à l'engagement d'un véritable débat d'orientations.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que le débat d'orientations budgétaires pour 2013 a fait l'objet de la mise en place d'un document complet et détaillé destiné à s'étoffer encore dans les années à venir.

2.2- La fiabilité des comptes

2.2.1- L'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, rendu applicable aux communautés de communes et donc à la CCPA par l'article L. 5211-36 du même code, prévoit que : « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales ».

Pourtant la CCPA ne respecte pas cette obligation législative et ne tient aucune comptabilité d'engagement. L'ordonnateur a 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.

2.2.2- L'insincérité des restes à réaliser

Le budget annexe « développement économique » ne mentionne aucun reste à réaliser sur l'ensemble de la période. La section d'investissement du budget principal et celle du budget annexe « environnement » comportent en revanche les restes à réaliser suivants :

L'insuffisante précision de la note explicative de synthèse communiquée peut rendre la procédure d'adoption du budget primitif irrégulière: CAA Douai 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye; TA Nice 10 novembre 2006, M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var; TA Nice 19 janvier 2007, M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux.

Par exemple, dans la note du débat d'orientations budgétaires 2010 : « Ressources : application des nouveaux dispositifs » ; « Z.A. de la Bassette à Meximieux : fin de commercialisation; travaux de finition de voirie ; Z.A. « en Beauvoir » à Château-Gaillard : poursuite de la commercialisation ; Z.A. Ambérieu : poursuite des acquisitions foncières; pré-étude de définition d'aménagement ; promotion des projets innovants : affectation de 100 000 € ; recrutement d'un chargé de mission ; pôle de compétitivité L.U.T.B. : participation au foncier jusqu'à 100 000 € ; gens du voyage : acquisition foncière et aménagement d'un terrain grands passages ».

	2007	2008	2009	2010	2011
	•	Budget princi	pal		
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	2 802 273	3 301 130	3 182 219	4 787 698	1 238 283
	Budg	jet annexe envir	onnement		
Restes à réaliser en dépenses d'investissement	2 658 059	2 789 440	2 182 867	2 599 695	1 238 283

Conséquence de l'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement, les restes à réaliser apparaissent particulièrement élevés. Ils concernent chaque année une quinzaine d'opérations d'équipement différents et le plus souvent pour une part non négligeable¹².

Surtout ces restes à réaliser sont dans la majorité des cas dépourvus de sincérité : la CCPA n'est pas en mesure de les justifier par les engagements correspondants ; la plupart d'entre eux correspondent donc uniquement aux crédits ouverts et non consommés dans l'année, alors que selon l'instruction comptable M14 les restes à réaliser ne recouvrent que les dépenses d'investissement inscrites au budget et engagées avant le 31 décembre.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les restes à réaliser du budget 2012 reportés sur l'exercice 2013 « ont fait l'objet d'une remise à plat globale qui a conduit à réduire de moitié les crédits de dépenses (et d'annuler ceux de recettes) en ne conservant que ceux correspondant aux actions et aux projets réellement engagés par délibération ou décision » et que « pour l'année suivante, compte-tenu de la mise en place d'une comptabilité d'engagement en 2013, les restes à réaliser se limiteront aux engagements comptables ».

2.2.3- L'absence de rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent vise à intégrer au résultat toutes les causes d'enrichissement ou d'appauvrissement effectivement constatées au cours d'un exercice donné, indépendamment de la date de paiement des dépenses ou de celle de l'encaissement des recettes. Cette technique ne s'applique qu'à la section de fonctionnement. Elle concerne les charges ou les produits dont l'omission aurait une incidence significative sur le résultat comptable de l'exercice.

La CCPA ne procède pas au rattachement des charges et des produits, comme en atteste l'examen des comptes administratifs et des comptes de gestion entre 2007 et 2011. L'instruction M14 prévoit pourtant l'obligation de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent.

2.2.4- Les approximations de la gestion des stocks de terrains

La CCPA dispose d'un budget annexe dédié à l'aménagement de ses quatre zones d'activités économiques, dans lesquelles elle a procédé à des achats et ventes de terrains et à des travaux d'aménagement. Les terrains destinés à la vente n'ont pas à être intégrés dans le patrimoine de l'EPCI et les opérations correspondantes doivent être décrites dans une comptabilité de stocks spécifique. Si la CCPA respecte formellement ces dispositions, elle n'a réalisé aucune écriture de stocks depuis 2009. Une décision modificative budgétaire

Ainsi, pour 2011: les restes à réaliser ont représenté 42 % des dépenses prévues pour l'année pour le « véloroute » (opération n° 117), 95 % pour le « château » (opération n° 132), 82 % pour le « contrat global de développement » (opération n° 143), 58 % pour les « transports » (opération n° 161) ou encore 96 % pour le « programme logement habitat » (opération n° 173).

est venue régulariser cette situation le 15 décembre 2012.

2.2.5- L'imprécision des prévisions budgétaires

Les ratios de réalisation de la section d'investissement du budget principal comme des budgets annexes sont très faibles quelle que soit l'année observée. Entre 2007 et 2011, le taux de consommation des crédits d'investissement du budget principal a oscillé entre 21 et 50 %, celui du budget annexe « développement économique » entre 17,5 et 59,6 % et celui du budget annexe « environnement » entre 12,5 et 54,4 %. Cette faiblesse du taux de consommation des crédits d'investissement du budget principal mais également du budget annexe environnement traduit une insuffisante prévision des réalisations et est en partie imputable au retard pris dans la mise en œuvre de certains projets et à l'ajournement de certaines réalisations.

2.2.6- Le contrôle interne

La CCPA ne s'est pas engagée dans un processus visant à fiabiliser et sécuriser ses opérations : par exemple peu de fiches de procédures ou de documents destinés à organiser divers circuits internes comme la chaîne de la dépense publique ont été mis en place. Axe important de la fiabilisation des comptes publics locaux, le contrôle interne permet pourtant de veiller au respect de la régularité et de la sincérité des comptes et de maîtriser les principaux risques.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que par délibération du 21 février 2013, le conseil communautaire a décidé la création d'un emploi de catégorie A de « chargé d'analyse et de prospective financière » rattaché au directeur général des services.

La fiabilité des comptes de la communauté de communes n'était pas assurée de façon suffisamment rigoureuse entre 2007 et 2011 : la CCPA ne tient pas de comptabilité d'engagement, ne rattache pas les charges et produits à l'exercice auquel ils se rapportent, prévoit de façon souvent approximative les crédits en investissement, ne suit pas ses restes à réaliser, n'inscrit plus ses écritures de stocks de terrains depuis 2009 et n'a pas mis en place de dispositif de contrôle interne. La chambre recommande à la CCPA de sécuriser et fiabiliser ses comptes, à tout le moins par la mise en place d'une politique pluriannuelle d'investissement, et de poursuivre à cet égard les démarches engagées à la fin de l'année 2012.

3- LA SITUATION FINANCIERE

3.1- L'organisation budgétaire

Les comptes de la CCPA comportent, sur la période examinée, un budget principal dont les dépenses représentent au total 30,5 M€ en 2011, ainsi que deux budgets annexes, « développement économique » et « environnement ».

Budget principal 2011:

Dépense	es (en €)	Recettes (en €)			
Section fonctionnement Section investissement		Section fonctionnement	Section investissement		
28 094 341	2 466 169	33 083 194	4 098 947		

Budgets annexes 2011:

Daagoto allitoree zellit								
	Dépenses (en €)		Recettes (en €)					
	Section Section		Section	Section				
	fonctionnement	investissement	fonctionnement	investissement				
BA Développement économique	1 931 121	1 037 109	1 931 121	894 012				
BA Environnement	5 985 726	1 770 878	6 152 195	592 110				

Le budget principal de la CCPA verse au budget annexe environnement une subvention d'équilibre qui connaît une tendance baissière : elle s'est élevée à 850 K€ en 2007, 800 K€ en 2008, 845 K€ en 2009, 745 K€ en 2010 et 600 K€ en 2011. La CCPA a décidé de supprimer ce budget annexe à compter du 1^{er} janvier 2013 et de réintégrer son contenu dans le budget principal.

Le budget principal verse par ailleurs chaque année des « avances », qui n'ont pour l'heure fait l'objet d'aucun remboursement, au budget annexe « développement économique ». Ces avances ont représenté 950 K€ en 2007, 1,3 M€ en 2008 et 2,3 M€ en 2009. Il n'y en a pas eu en 2010 et 2011 mais une avance de 1 M€ a été accordée en 2012. En l'absence de remboursement, ces avances du budget principal au budget annexe « développement économique » reviennent à faire participer le budget principal à l'équilibre financier de l'aménagement des zones d'activités économiques.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir que les avances versées par le budget principal au budget annexe développement économique devraient être remboursées après l'achèvement des différentes zones d'activités économiques et devraient donc débuter en 2014 suite à l'achèvement de la zone de « La Bassette » au cours de l'année 2013. Cependant, au vu du déficit de l'aménagement de cette zone, ce remboursement paraît incertain.

3.2- L'analyse financière rétrospective

3.2.1- La formation de l'autofinancement du budget principal

3.2.1.1- Les produits de gestion du budget principal

En€	2007	2008	2009	2010	2011
Contributions directes	13 858 579	14 363 999	15 640 136	17 103 326	27 425 115
Autres impôts et taxes	272	0	0	0	0
DGF (compte 741)	3 886 448	3 885 342	3 897 598	4 016 134	3 736 510
Autres dotations, subv. et participations	842 339	958 106	968 135	2 290 979	574 906
Produits des services et du domaine	1 184 219	1 230 952	1 263 244	1 255 824	1 268 746
Autres recettes	3 659	3 659	3 956	3 903	3 700
Produits de gestion	19 775 516	20 442 058	21 773 069	24 670 166	33 008 977

Les produits de gestion de la CCPA ont connu une augmentation remarquable, de 64 %, entre 2007 et 2011. Ils proviennent de deux sources principales : les contributions directes et la dotation globale de fonctionnement (DGF) :

- Les produits de la fiscalité ont connu une augmentation très importante en 2011 (+ 60 % entre 2010 et 2011) du fait de la réforme de la fiscalité locale et en particulier de la taxe professionnelle : l'augmentation de plus de 10 M€ entre 2010 et 2011 s'explique principalement par l'augmentation des recettes liées à la présence de la centrale nucléaire du Bugey. En contrepartie, la CCPA reverse au fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) 8,6 M€. Au final, la réforme de la TP a permis à la CCPA d'accroître ses ressources annuelles de plus de 1 M€.

Le taux de taxe professionnelle de la CCPA reste inférieur aux moyennes régionale et nationale durant la période contrôlée¹³ :

Comparaison du taux de TPU (CFE pour 2010 et 2011)	2007	2008	2009	2010	2011
CCPA	7,94 %	7,94 %	8,34 %	19,22 %	19,22 %
Moyenne départementale			10,77%	20,42%	20,48%
Moyenne régionale			13,59%	23,59%	23,58%
Moyenne nationale	12,57%	12,64%	13,23%	23,87%	23,97%

- La DGF, qui pour les établissements publics de coopération intercommunale se compose de la dotation de compensation et de la dotation d'intercommunalité, a quant à elle connu une relative stabilité durant la période :

En€	2007	2008	2009	2010	2011
Dotation forfaitaire	3 886 448	3 885 342	711 606	820 584	
Dotation d'intercommunalité					2 738 442
Dotation de compensation des groupements de communes			3 185 992	3 195 550	998 068
Total dotation globale de fonctionnement	3 886 448	3 885 342	3 897 598	4 016 134	3 736 510

Le montant de la dotation globale de fonctionnement est lié au coefficient d'intégration fiscale, qui mesure la part de fiscalité perçue et conservée, après déduction des reversements aux communes rapportée au total de la fiscalité perçue par la communauté et ses communes membres. Le coefficient d'intégration fiscale est donc un indicateur du niveau d'intégration des communautés : plus elles exercent de compétences, plus elles supportent de charges et doivent conserver de fiscalité. La chambre observe que le coefficient d'intégration fiscale de la CCPA est faible, puisqu'il est inférieur d'un quart à celui de la moyenne nationale¹⁴.

3.2.1.2- Les charges de gestion du budget principal

En€	2007	2008	2009	2010	2011
Charges de personnel	1 455 851	1 520 331	1 653 349	1 697 990	1 801 763
Charges à caractère général	315 593	475 416	621 242	659 479	636 285
Subventions	1 030 768	1 010 285	1 130 658	1 120 527	982 968
Autres charges	110 295	134 632	149 699	162 125	179 350
Atténuation de produits	14 418 711	14 545 936	15 547 934	15 544 934	24 210 126
Charges de gestion	17 331 217	17 686 600	19 102 882	19 185 055	27 810 492

Les charges de gestion de la CCPA ont connu une augmentation de 60 % entre 2007 et 2011 :

- Les reversements de fiscalité aux communes s'élèvent à 24,2 M€ en 2011 et représentent en moyenne sur la période 83 % des charges de gestion de la CCPA (y compris le reversement au FNGIR en 2011). Ils comprennent l'attribution de compensation (11,8 M€), la dotation de solidarité communautaire (3,7M€) ainsi que le reversement au fonds national de garantie individuelles de ressources (FNGIR) de 8,7 M€ en 2011.

¹⁴ En 2009 son coefficient d'intégration fiscale (CIF) était en effet de 0,223682 contre une moyenne pour les groupements à fiscalité propre de même nature de 0,303034.

La compensation-relais versée par l'Etat en 2010 comportait une composante établie à partir des bases théoriques de TP pour 2010 et une composante relative à la cotisation foncière des entreprises (CFE) pour laquelle la CCPA a voté un taux correspondant à l'ancien taux de TPU. Majoré de 5 % compte tenu de son faible niveau en 2009, le taux appliqué par la CCPA sur cette seconde composante a été de 8,76 %.

Budget principal	2007	2008	2009	2010	2011
Total des recettes des contributions directes	13 858 851	14 363 999	15 640 136	17 103 326	27 425 115
Attribution de compensation	11 814 436	11 814 436	11 814 436	11 814 436	11 814 436
Dotation de solidarité communautaire	2 604 547	2 731 500	3 733 498	3 730 498	3 721 498
Reversement sur FNGIR					8 674 192
Total des reversements	14 418 983	14 545 936	15 547 934	15 544 934	24 210 126
Reversements sur le total perçu	104,04%	101,27%	99,41%	90,89%	88,28%

Les reversements aux communes membres opérés par la CCPA sont particulièrement importants : 82,8 % des contributions perçues par la CCPA en 2011. La CCPA, dont le rôle principal est celui de redistributeur au profit de ses communes membres, n'apparaît pas comme une véritable intercommunalité de projets.

La tendance reste identique en prenant également en compte le budget annexe « environnement », même si les reversements ne représentent alors plus que 76 % des recettes perçues :

BP et BA "environnement"	2007	2008	2009	2010	2011
Total des recettes (avec la TEOM)	17 156 012	17 849 231	19 424 403	21 038 113	31 746 652
Total des reversements	14 418 983	14 545 936	15 547 934	15 544 934	24 210 126
Part des reversements sur le total perçu	84,05%	81,49%	80,04%	73,89%	76,26%

- Les charges à caractère général ont augmenté de 102 % en cinq ans. Cette évolution s'explique principalement par la progression de 116 % du compte 611 « contrats de prestation de service ».
- Les charges de personnel ont connu une augmentation de 5,5 % par an en moyenne : si elles représentent un peu plus de la moitié des charges de gestion, elles ont été contenues durant la période contrôlée.
 - Le montant des subventions versées a quant à lui connu une relative stabilité :

	2007	2008	2009	2010	2011
Compte 657	1 051 065	1 007 285	1 130 658	1 120 629	982 968

La tendance baissière que le compte 657 connaît depuis 2009 s'explique par la diminution de la subvention d'exploitation versée au budget annexe environnement, qui est passée de 850 à 600 K€.

En revanche, les subventions versées aux associations ont connu une progression de 79 % entre 2007 et 2011 et représentent près de 300 K€ depuis 2010¹⁵. Les subventions versées entre 2007 et 2011 l'ont toutefois été sans que la CCPA n'ait défini de critères d'attribution et sans même qu'elle n'exige de demande formalisée et systématique. Un dossier de demande de subvention ainsi que des critères d'attribution ont été élaborés durant l'année 2012 et devraient s'appliquer à partir de 2013.

¹⁵ En 2011 c'est la mission locale jeune qui a bénéficié du versement le plus important avec un montant de 37 450 €, vient ensuite « Initiative Plaine de l'Ain Côtière » qui a perçu 27 585 €.

Budget principal et budgets annexes (en €)	2007	2008	2009	2010	2011
Excédent brut de fonctionnement	3 141 035	3 697 076	2 985 053	6 436 143	5 729 545
Résultat de fonctionnement	2 785 320	3 284 683	2 401 467	5 925 079	5 155 323
Capacité d'autofinancement brute	3 109 637	3 638 621	2 898 604	6 432 972	5 739 467
Amort. du capital de la dette	194 040	213 080	228 164	59 533	58 227
Capacité d'autofinancement disponible	2 915 597	3 425 540	2 670 440	6 373 439	5 681 240

3.2.1.3- La formation de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement, brute comme nette, de la CCPA est largement positive sur l'ensemble de la période et a en outre connu une augmentation marquée à partir de 2010 du fait de la réforme de la fiscalité locale.

3.2.2- Les dépenses d'équipemen

Budget principal et budgets annexes	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses d'équipement (réel)	2 728 067	1 218 676	1 473 555	2 870 787	4 070 984
Immo. Financières (réel)	949 492	1 346 376	2 354 398		
Variation de stocks	2 739 737	3 342 954	5 436 813	586 469	
Dépenses totales d'inv.	6 417 296	5 908 007	9 264 766	3 457 255	4 070 984
Part des dépenses d'équipement dans les dépenses totales d'inv.	42,51%	20,63%	15,90%	83,04%	100,00%

Les dépenses totales d'investissement sont particulièrement fortes en 2009 du fait de la variation des stocks de terrains du budget annexe « développement économique » (près de 5 M€ au compte 3355 travaux), qui ne présentent pas toutes les garanties de fiabilité dans la mesure où ces écritures de stock ont cessé d'être passées en cours d'année.

De 2007 à 2009, les dépenses réalisées au compte d'immobilisations financières correspondent à des avances faites par le budget principal au budget annexe développement économique.

Les dépenses d'équipement de la CCPA représentent une part très variable du total de ses dépenses d'investissement (de 15,90 % en 2009 à 83 % en 2010). Une réelle inflexion apparaît cependant à partir de 2010 : les dépenses d'équipement doublent tandis que les autres dépenses d'investissement diminuent de moitié.

Depuis 2007, la totalité des dépenses d'équipement a été financée sans recours à l'emprunt.

La situation financière de la CCPA se révèle très confortable : ses charges de gestion demeurent bien inférieures à ses produits, sa capacité d'autofinancement est largement positive. Elle finance ses investissements sans s'endetter. Cette situation s'est encore améliorée à partir de 2010 du fait de la réforme de la fiscalité locale. Pour autant, la chambre observe que la CCPA a reversé plus de 80 % de ses ressources à ses communes membres entre 2007 et 2011 et ne peut donc dans ces conditions être considérée comme un véritable « périmètre de solidarité » où s'élaborent des « projets communs de développement », objectif assigné à la coopération intercommunale par l'article L. 5210-1 du code général des collectivités territoriales.

3.3- L'analyse du budget de l'année 2012 et la prospective financière

Les débats d'orientations budgétaires étant particulièrement succincts, ils ne fournissent aucun élément d'information prospectif ou pluriannuel.

S'agissant de l'année 2012, le budget primitif permet de constater que les produits de gestion de la CCPA demeurent sensiblement identiques¹⁶.

En matière d'investissement, plus de 4 M€ de dépenses d'équipement sont prévues pour le budget principal. Il s'agit là de l'inflexion principale décidée par la CCPA compte tenu du contexte économique lié tant à la crise économique qu'à la réforme de la fiscalité locale.

La CCPA a en effet dès son budget primitif 2011 inscrit une provision 1,1 M€ en vue de l'établissement de nouveaux fonds de concours en faveur des communes afin « d'encourager l'investissement des communes en période de crise économique », étant donné par ailleurs « la baisse des subventions publiques et notamment de celles du conseil général ». Par une délibération du 17 décembre 2011, elle a décidé la mise en place de « fonds de concours généralistes » pour la période 2011-2013 dotés d'un montant global de 3,5 M€. Elle a en outre décidé de répartir de façon égale cette somme entre ses 33 communes membres (qui ont de 200 à 14 000 habitants environ et dont plus du tiers a moins de 1 000 habitants) : chacune d'elle bénéficie d'un potentiel d'aide de 106 060 € à utiliser avant fin 2013. Les opérations auxquelles peuvent s'appliquer ces fonds de concours n'ont pas été définies et sont déterminées librement par les communes, les fonds de concours finançant ces opérations à hauteur de 50 % de leur montant, déduction faite des éventuelles subventions perçues¹⁷.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait valoir que « chaque attribution fait l'objet à la fois de la constitution d'un dossier complet et détaillé et d'une délibération communautaire » et que « ces aides ont permis aux communes (...) de réaliser des équipements publics de proximité (...) tout en favorisant l'activité économique locale ».

La CCPA ne dispose pas d'un plan pluriannuel d'investissement et n'a mis en place aucune démarche prospective lui permettant d'anticiper l'évolution de sa situation financière ou tout au moins d'ajuster rapidement ses prévisions en fonction de l'évolution de la conjoncture ou de ses compétences. Cela s'explique certainement par sa situation financière, qui ne présente guère de risques ou de signes de difficultés. Pour autant, la chambre invite la CCPA à définir des objectifs pluriannuels afin de développer l'action intercommunale et de rationaliser l'utilisation des deniers publics.

4- LA GESTION DES ORDURES MENAGERES

4.1- Présentation générale

La CCPA assure, au titre de ses compétences obligatoires, « le service public d'élimination et de valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés, qui englobe la collecte et le traitement ». Elle gère en régie la collecte traditionnelle, la collecte sélective des ordures ménagères et la gestion des cinq déchetteries dont elle est propriétaire ainsi que le traitement des déchets. La gestion des déchetteries et le traitement des déchets sont

"L'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que le financement par un fonds de concours ne peut excéder la part de financement assurée, hors subventions, par la commune concernée.

Le budget primitif 2012 prévoit un niveau de recettes de 9,3 M€ avec un montant de contribution directe de près de 28 M€ (et un reversement de 24,4 M€). La DGF s'élève environ à 3,8 M€. En revanche, le budget primitif 2012 a prévu une croissance significative des charges de gestion, qui passent de 3,6 M€ en 2011 à 5,6 M€, ce qui représente une augmentation de 55 %. Cette forte progression concerne plus particulièrement les subventions, qui atteignent la somme de 2 665 255 € au budget primitif 2012 contre 982 968 € au compte administratif 2011 (le compte 65737 Subvention de fonctionnement aux autres organismes publics passe quant à lui de 744 067 € en 2011 à un prévisionnel de 2 071 158 € en 2012) : 75 000 € aux clubs sportifs de niveau national, 45 000 € au tour de l'Ain, 64 000 € à la mission locale jeunes, 33 700 € à initiatives plaine de l'Ain.

confiés à des prestataires privés.

La CCPA dispose d'un parc de treize véhicules comprenant neuf véhicules OM pour la collecte traditionnelle. Ces camions sillonnent les rues pour récupérer entre 8 et 10 tonnes d'ordures ménagères par véhicule. La CCPA a également acquis deux véhicules de collecte sélective, une mini-benne (de 7 m³) destinée à desservir les rues étroites achetée en 2009 et une balayeuse. En 2011, l'ensemble des véhicules a été équipé de GPS ainsi que d'un système de préhension des bacs. Le service des ordures ménagères emploie 35 agents¹⁸.

Les dépenses et recettes du service ordures ménagères font l'objet d'un budget annexe dédié : le budget annexe « environnement » 19. Un bâtiment technique (bureaux, vestiaires, garages) a été construit en 2012 à Sainte-Julie pour un coût de 1,3 M€ environ ; il n'a toutefois pas d'impact sur le budget annexe « environnement » dans la mesure où il a été comptabilisé au sein du budget principal de la CCPA.

Enfin le service des ordures ménagères engendre des dépenses annuelles d'un montant total d'un peu plus de 7,7 M€ en 2011²⁰ :

En€	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses de fonctionnement	4 669 347	5 281 186	5 555 665	5 903 887	5 985 726
Dépenses d'investissement	417 212	472 784	398 089	740 228	1 770 878

Les dépenses en matière de fonctionnement ont augmenté de 28 % sur la période contrôlée. Les dépenses d'investissement ont quant à elles nettement augmenté à partir de 2010 et surtout en 2011 (+ 345 % entre 2009 et 2011). Cette croissance s'explique principalement par deux opérations d'investissement : l'opération n°152 d'achat et de pose de conteneurs d'OM pour 7,6 M€, et l'opération n°166 relative à la réalisation d'une étude d'optimisation de la collecte OM/Tri pour 468 K€ en 2011²¹.

4.2- Le financement du service ordures ménagères

Les recettes du budget annexe « environnement » ont progressé de 21 % entre 2007 et 2011 :

En€	2007	2008	2009	2010	2011
Fonctionnement	5 086 571	5 345 243	5 442 460	5 938 907	6 152 195

Le service est financé par deux recettes principales : la Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TEOM) à hauteur de 70 % environ en 2011, et la subvention d'équilibre versée par le budget principal. Les autres recettes du service (redevance spéciale, redevance sur les campings) sont résiduelles.

¹⁸ Au 15 novembre 2012, le service comporte 4 personnels administratifs : un responsable du service, un référent du site et interventions techniques, une chargée de suivi collecte et gestion des déchets et une assistante opérationnelle. Il comprend en outre 33 personnels techniques : 10 chauffeurs de camions-bennes, 18 éboueurs-agents de collecte, 3 éboueurs remplaçants, 1 chauffeur balayeuse, et un agent de quai de transfert.

¹⁹ La CCPA a décidé de supprimer ce budget et réintégrer son contenu dans le budget principal.

Selon le rapport annuel établi par le président le coût global de la gestion des déchets par habitant, qui intègre les coûts de la collecte classique, du traitement, de la collecte sélective, de l'exploitation des déchetteries et des "coûts divers" est passé de 64,2 en 2007 à 71,1 en 2011,soit une augmentation de 11 % sur la période.

Par ailleurs, une aide à l'acquisition de composteurs a été mise en place par la CCPA. Afin de favoriser davantage le compostage individuel. La participation de la CCPA, initialement de 50 %, est passée à 70% de la valeur du composteur à compter du 1^{er} juillet 2011.

4.2.1- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La CCPA a opté en 2003 pour la TEOM²². En application de la loi de finances 2012, elle a décidé d'introduire une part variable incitative, issue du Grenelle de l'environnement, dans la TEOM: à compter de 2014, les usagers de la CCPA seront redevables de la TEOMI.

Les recettes tirées de la TEOM progressent de 31% sur la période contrôlée :

en €	2007	2008	2009	2010	2011
TEOM	3 297 161	3 485 232	3 784 267	3 934 787	4 321 537

Compte tenu des disparités des systèmes en vigueur jusque-là dans les communes membres du SIVOM (différents modes de financement, variabilité des taux, services rendus inégaux), la CCPA a décidé fin 2002²³ de reconnaître chaque commune comme une zone spécifique. Un système de lissage dans le temps des conséquences de l'harmonisation des modes de financement des différentes communes a été prévu : deux parts ont été identifiées dans le produit de la TEOM. La première est variable pour chaque commune en fonction de sa situation en 2002 avant passage en communauté de communes. La seconde est en revanche identique pour toutes les communes et doit prendre en compte l'accroissement des dépenses supportées par la communauté de communes à partir du 1^{er} janvier 2003 (collecte sélective mise en place en 2003, nouvelles charges de traitement des déchets...).

La chambre observe que la part variable de TEOM a connu une évolution très variable, entre 1 et 27 % d'augmentation, en fonction des communes sur la période contrôlée :

la transformation du SIVOM en communauté de communes.

23 Délibération du conseil communautaire du 23 décembre 2002 portant confirmation et justification des zones de taxation pour l'application de la TEOM.

Par délibération du 22 juin 2002, le SIVOM de la Plaine de l'Ain avait décidé l'institution à compter de 2003, d'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères sur l'ensemble de son territoire. Ce choix d'une taxe qui dépend de la valeur locative de l'habitation a été confirmé par la délibération du 23 décembre 2002 à la suite de la transformation du SIVOM en communauté de communes