

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En matière de gestion et de prévention des déchets, premier poste budgétaire de l'établissement, la CCPA supporte un coût croissant de cette compétence, qu'elle assume depuis sa création. L'évolution des charges, notamment de traitement des déchets, pèse fortement dans son budget. Elle a su mettre en place de manière très volontariste un dispositif innovant de tarification incitative, elle a développé et équipé les déchèteries de son territoire et récemment décidé d'étendre les consignes de tri¹. Le développement des actions et le poids budgétaire de cette politique publique nécessitent toutefois d'améliorer la connaissance des coûts de ce service.

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

RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

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

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

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

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

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