

REPUBLIQUE FRANCAISE

DEPARTEMENT DE L'AIN

**EXTRAIT DU REGISTRE DES
DELIBERATIONS DU CONSEIL DE LA
COMMUNAUTE DE COMMUNES
DE LA DOMBES**

Nombre de membres

En exercice	Présents	Qui ont pris part à la délibération
59	36	46 (13 pouvoirs)

Séance du 15 septembre 2022

Date de la convocation

09 septembre 2022

Date d'affichage

09 septembre 2022

L'an deux mille vingt-deux, **le quinze septembre, à 19 heures et 30 minutes**, le Conseil de la Communauté de Communes de la Dombes, sur convocation du 09 septembre 2022 de la Présidente Madame Isabelle DUBOIS, s'est réuni au nombre prescrit par la loi, à l'Espace Bel Air à Châtillon-sur-Chalaronne, sous la présidence de Madame Isabelle DUBOIS.

Présents :Objet de la délibération
n° D2022_09_09_192

**Communication du rapport
d'observations définitives de la
Chambre Régionale des
Comptes sur les exercices 2017
et suivants de la Communauté
de Communes de la Dombes**

COMMUNES	DELEGUES		Présent(s)	Absent(s)	Donne pouvoir à
ABERGEMENT-CLEMENCIAT	Daniel	BOULON	x		
BANEINS	Jean-Pierre	GRANGE	x		
BIRIEUX	Cyril	BAILLET	x		
BOULIGNEUX	Laurent	COMTET	x		
CHALAMONT	Roseline	FLACHER	x		
	Thierry	JOLIVET	x		
	Stéphane	MERIEUX		x	T. JOLIVET
CHANEINS	Patrice	FLAMAND	x		
CHATENAY	Evelyne	BERNARD	x		
CHÂTILLON LA PALUD	Gilles	DUBOIS	x		
	Chantal	BROUILLET	x		
CHATILLON SUR CHALARONNE	Patrick	MATHIAS	x		
	Sylvie	BIAJOUX	x		
	Michel	JACQUARD		x	P. MATHIAS
	Fabienne	BAS-DESFARGES	x		
	Pascal	CURNILLON	x		
	Bernadette	CARLOT-MARTIN		x	S. BIAJOUX
CONDEISSIAT	Stephen	GAUTIER	x		
CRANS	Françoise	MORTREUX		x	G. DUBOIS
DOMPIERRE SUR CHALARONNE	Didier	MUNERET		x	JP. HUMBERT
LA CHAPELLE DU CHATELARD	Cyrille	RIMAUD		x	
LAPEYROUSE	Gilles	DUBOST		x	
LE PLANTAY	Philippe	POTTIER		x	I.DUBOIS

MARLIEUX	Chantal	DESSERTINE	x		
MIONNAY	Henri	CORMORECHE		x	
	Émilie	FLEURY	x		
	Jean-Luc	BOURDIN		x	
MONTHIEUX	Denis	PROST	x		
NEUVILLE LES DAMES	Michel	CHALAYER	x		
	Rachel	RIONET		x	M. CHALAYER
RELEVANT	Christiane	CURNILLON	x		
ROMANS	Jean-Michel	GAUTHIER	x		
SAINT ANDRE DE CORCY	Ludovic	LOREAU	x		
	Evelyne	ESCRIVA	x		
	Pascal	GAGNOLET	x		
SAINT ANDRE LE BOUCHOUX	Alain	JAYR		x	S. PERI
SAINT GEORGES SUR RENON	Sonia	PERI	x		
SAINT GERMAIN SUR RENON	Christophe	MONIER	x		
SAINT MARCEL EN DOMBES	Dominique	PETRONE		x	L. LOREAU
	Martine	DURET		x	
SAINT NIZIER LE DESERT	Jean-Paul	COURRIER		x	JP. GRANGE
SAINTE OLIVE	Thierry	SPINNLER	x		
SAINT PAUL DE VARAX	Cédric	MANCINI		x	
	Evelyne	ABRAM-PASSOT		x	
SAINT TRIVIER SUR MOIGNANS	Marcel	LANIER		x	M. MOREL PIRON
	Martine	MOREL-PIRON	x		
SANDRANS	Audrey	CHEVALIER	x		
SULIGNAT	Alain	GENESTOUX		x	D. BOULON
VALEINS	Estelle	MAINGUE LAGRANGE	x		
VERSAILLEUX	Gérard	BRANCHY	x		
VILLARS LES DOMBES	Pierre	LARRIEU		x	F. MARECHAL
	Isabelle	DUBOIS	x		
	François	MARECHAL	x		
	Marie Anne	ROUX		x	
	Didier	FROMENTIN	x		
	Agnès	DUPERRIER		x	
	Jacques	LIENHARDT		x	JF. JANNET
VILLETTE SUR AIN	Jean-Pierre	HUMBERT	x		

Secrétaire de séance élu : **Laurent COMTET**

Rapporteur : **Isabelle DUBOIS**

La Communauté de Communes de la Dombes a fait l'objet d'un contrôle de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne Rhône-Alpes (CRC) portant sur l'examen de la gestion de la CCD pour les exercices 2017 et suivants. Ce contrôle, notifié par courrier en date du 26 août 2022, vient de prendre fin par l'émission d'un rapport d'observations définitives. Le rapport d'observations définitives de la CRC a été reçu par Madame la Présidente le 30 août 2022.

L'article L243-6 du code des juridictions financières stipule que le rapport d'observations définitives est communiqué par le président de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès la plus proche réunion qui suit la réception du rapport. Ce rapport, joint à la convocation, donne lieu à un débat.

L'article L243-8 du même code prévoit également que le rapport d'observations définitives est transmis par la CRC aux maires des communes membres de cet établissement public intercommunal (EPCI), immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport doit être présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat. Il en est d'ailleurs de même pour les rapports de la CRC adressés aux maires suite à un contrôle et qui doivent être communiqués à l'EPCI auquel la commune est rattachée.

Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, conformément aux dispositions de l'article L243-9, Madame la Présidente de la CCD devra présenter dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'elle aura entreprises à la suite des observations de la Chambre Régionale des Comptes.

Ce rapport devra être communiqué à la CRC.

Il est proposé au Conseil Communautaire :

- De prendre acte de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes portant sur l'examen de la gestion de la CCD pour les exercices 2017 à suivants,
- De prendre acte de la tenue du débat portant sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes portant sur l'examen de la gestion de la CCD pour les exercices 2017 à suivants.

Le Conseil communautaire

après en avoir délibéré, décide,

par 45 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions :

- **De prendre acte** de la communication du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes portant sur l'examen de la gestion de la CCD pour les exercices 2017 à suivants,

- **De prendre acte** de la tenue du débat portant sur le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes portant sur l'examen de la gestion de la CCD pour les exercices 2017 à suivants.

Ainsi fait et délibéré, le 15 septembre 2022

La Présidente de la Communauté de

Communes de la Dombes,

Isabelle DUBOIS





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA DOMBES (Département de l'Ain)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 24 juin 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	7
1 TERRITOIRE ET GOUVERNANCE.....	9
1.1 Un territoire attractif	9
1.2 La cohérence du périmètre issu de la fusion de 2017	10
1.2.1 La cohérence avec le SCOT en vigueur au moment de la création de la CCD	10
1.2.2 La cohérence avec les enjeux territoriaux.....	12
1.3 La gouvernance	13
1.3.1 L'organisation politique.....	13
1.3.2 L'organisation administrative.....	15
1.3.3 Les transferts de compétence et les mutualisations	17
1.4 Équilibres financiers et fiscaux intercommunaux	22
1.4.1 L'évolution comparée des ressources fiscales des communes et de la CCD.....	22
1.4.2 La coopération financière au sein de la communauté de communes	22
1.4.3 La compensation des transferts de compétence	24
2 L'ORGANISATION DE L'ESPACE INTERCOMMUNAL.....	27
2.1 L'aménagement de l'espace intercommunal	27
2.1.1 Le schéma de cohérence territoriale de la Dombes	27
2.1.2 Les coopérations en matière d'aménagement et de développement durable	28
2.1.3 Une maîtrise des ressources foncières perfectible	29
2.1.4 La coordination entre la CCD et ses communes membres	29
2.2 L'organisation des services sur le territoire de la communauté de communes.....	30
2.2.1 La présence des services sur le territoire	30
2.2.2 L'articulation des interventions des services intercommunaux et communaux	31
2.2.3 L'évolution de la qualité du service aux usagers depuis la fusion.....	32
3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	33
3.1 Les procédures suivies et les outils	34
3.1.1 La procédure comptable	34
3.1.2 La procédure budgétaire	34
3.1.3 La qualité de l'information financière	35
3.1.4 La publicité des données.....	36
3.2 La fiabilité des documents budgétaires et des comptes	37
3.2.1 La fiabilité des documents budgétaires.....	37
3.2.2 L'exécution budgétaire	38
3.2.3 Les opérations relatives aux immobilisations.....	41
3.2.4 Les opérations comptables de fin d'exercice	42
3.2.5 Les opérations sous mandat	44
3.2.6 Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes	44
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	45
4.1 La formation de l'autofinancement.....	46
4.1.1 Les produits de gestion	47

4.1.2 Les charges de gestion	50
4.2 La politique d'investissement	53
4.2.1 Le financement propre disponible	53
4.2.2 Les dépenses de la section d'investissement	53
4.2.3 La programmation pluriannuelle	54
4.3 La situation bilancielle consolidée	55
4.3.1 La dette	55
4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie	56
4.4 L'impact de la crise sanitaire	57
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	59
5.1 La stratégie de gestion des ressources humaines	59
5.1.1 L'organisation de la fonction ressources humaines	59
5.1.2 Les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines	60
5.1.3 L'appui en matière de déontologie et d'éthique	61
5.1.4 Le dialogue social	61
5.1.5 L'accompagnement managérial des agents après la fusion	62
5.2 Les effectifs	63
5.2.1 La répartition des effectifs et ses évolutions	63
5.2.2 La procédure de recrutement	64
5.3 Le temps de travail	67
5.3.1 La durée hebdomadaire	67
5.3.2 Les heures supplémentaires	68
5.3.3 Les astreintes	69
5.4 Les règles de promotion et d'avancement	70
5.4.1 La promotion interne	71
5.4.2 L'avancement de grade	71
5.5 Les éléments de rémunération	72
5.5.1 Le régime indemnitaire	72
5.5.2 La nouvelle bonification indiciaire	73
6 LA COMMANDE PUBLIQUE	75
6.1 L'organisation de la commande publique	75
6.1.1 L'organisation interne	75
6.1.2 Les groupements de commandes	76
6.2 La passation et l'attribution des marchés	77
6.2.1 Les procédures de passation	77
6.2.2 Le marché des radars pédagogiques	78
6.3 L'exécution des marchés	78
6.4 La stratégie d'achat de la communauté de communes	79
7 ANNEXE	80

SYNTHÈSE

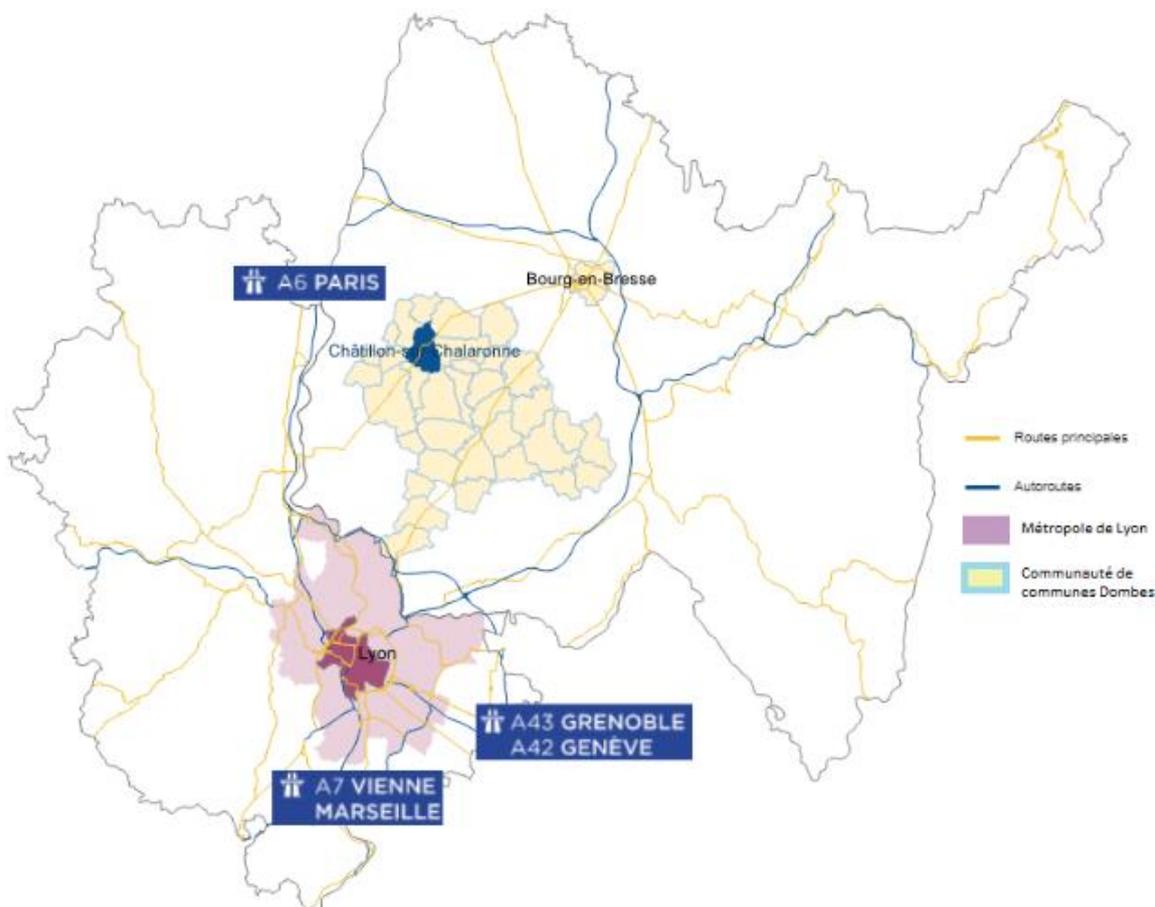
La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes de la Dombes (CCD) à compter de 2017. Elle a notamment examiné la pertinence de son périmètre, la gouvernance intercommunale, les équilibres territoriaux locaux la qualité et la régularité de sa gestion financière et en matière de ressources humaines et de commande publique.

Un territoire attractif, multipolaire et à taille humaine

La CCD est née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes du canton de Chalamont, centre Dombes et Chalaronne centre. En forte croissance, sa population atteint 40 314 habitants au 1^{er} janvier 2022, répartis sur 36 communes.

Regroupant 85 % des étangs de la Dombes qui constituent un facteur d'identité important, elle dispose d'un patrimoine naturel remarquable comprenant un site écologique de 47 656 ha appartenant au réseau Natura 2000. Son positionnement au centre du triangle Lyon – Mâcon – Bourg-en-Bresse et d'un dense réseau autoroutier lui offre des opportunités de développement économique et touristique. Cela impacte favorablement l'évolution de ses bases fiscales.

Carte n° 1 : Positionnement géographique de la communauté de communes



En son sein, trois aires urbaines constituent des bassins de vie offrant à la population les équipements et services les plus courants : Châtillon-sur-Chalaronne, Villars-les-Dombes et Saint-André-de-Corcy. Parmi elles, seule Châtillon-sur-Chalaronne est un pôle d'emploi, ce qui lui confère le potentiel pour jouer un rôle moteur malgré une population limitée à 5 134 habitants, la plus importante du territoire néanmoins.

Une communauté faiblement intégrée

Calquée sur son schéma de cohérence territoriale (SCOT), la communauté de communes est relativement cohérente avec les aires urbaines et bassins de vie de son territoire. Elle résulte pourtant d'une fusion ressentie comme forcée pour une partie des élus de ses communes membres et cette naissance difficile explique son rôle limité sur de nombreuses compétences, les communes membres ayant souhaité s'en voir restituer certaines (enfance/jeunesse, voirie) ou ayant refusé d'en transférer de nouvelles (eau et assainissement). La communauté n'a pas non plus mis en place de pacte financier et fiscal et n'a pas instauré de mécanisme de solidarité communautaire.

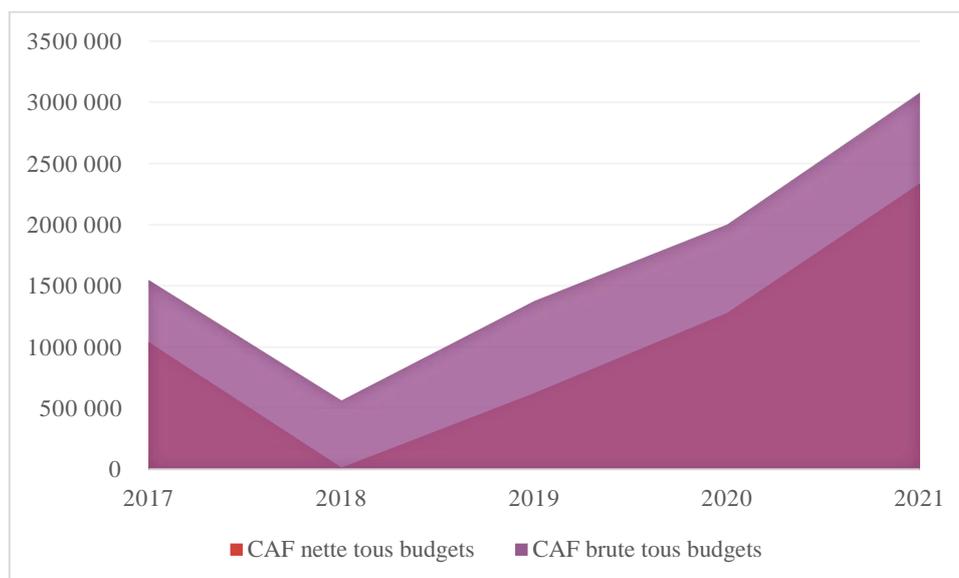
Les services support de la communauté de communes sont sous-encadrés et faiblement structurés. Cette situation la fragilise et freine les possibilités de mutualisation avec les communes membres. Elle explique aussi les nombreuses lacunes constatées dans la qualité comptable et la gestion des ressources humaines. Dans ces domaines comme dans ceux des systèmes d'information et de la commande publique, elle génère un déficit de pilotage stratégique qui empêche de dégager une vision prospective au service du projet de territoire. Pour autant, la CCD prend directement en charge divers services de proximité (l'instruction du droit des sols, les structures de la petite enfance) ou par l'intermédiaire d'une Maison de services publics labellisée France services avec plusieurs permanences réparties sur le territoire.

La CDD a développé des coopérations en matière d'aménagement, de filière alimentaire durable et de contractualisation avec les communautés de communes Dombes Saône Vallée et Val de Saône. Le SCOT de la Dombes et son chapitre inter-SCOT commun avec douze autres SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise, constitue par ailleurs un outil de planification stratégique de l'aménagement du territoire. Le contrat de territoire Dombes-Saône et le projet alimentaire interterritorial (PAIT) représentent également des espaces de coordination et de prospective qui dépassent les limites territoriales de la CCD.

Des excédents financiers inemployés

Sur le plan financier, la CCD a dégagé d'importants excédents de fonctionnement (plus de 5,1 M€ en 2021).

L'épargne (capacité d'autofinancement) consolidée, cumulée de 2017 à 2021, représente 57,3 % des dépenses et subventions d'équipement.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute consolidée tous budgets

Source : comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes, retraitement CRC.

La CCD qui ne s'est pas encore suffisamment positionnée comme pilote des investissements et des projets structurants sur son territoire a peu investi pendant la période contrôlée : 12,1 M€, soit un peu plus de 2,4 M€ par an, tous budgets confondus. Elle n'est d'ailleurs pas dotée d'outils à cette fin, en particulier d'une programmation pluriannuelle ce qui fait douter de sa capacité à réaliser les 25 M€ d'investissements de 2022 à 2025, annoncés lors du débat d'orientation budgétaire 2022.

Comme la CDD a peu investi de 2017 à 2021, malgré les excédents dégagés, son fonds de roulement et sa trésorerie se sont nettement accrus, jusqu'à représenter respectivement 227 jours et 395 jours de charges courantes en 2021 du budget principal

Dans ce contexte, l'augmentation en 2021 des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties va amplifier une thésaurisation déjà excessive. Elle risque d'accroître la déconnexion entre le niveau de fiscalité et le besoin de financement des investissements, en l'absence de mise en œuvre d'un programme d'investissements et de développement des services ambitieux et réaliste à court terme.

La chambre formule douze recommandations, principalement pour améliorer la qualité et la fiabilité des comptes, des budgets et de la prévision budgétaire, pour régulariser la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, d'organisation des services, et afin de maîtriser le système d'information.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Poursuivre en 2022 la mise en conformité avec les textes statutaires relatifs aux emplois fonctionnels des EPCI en pourvoyant l'emploi fonctionnel qu'elle a créé par délibération du 19 mai 2022.

Recommandation n° 2 : La communauté de communes doit prendre la maîtrise de son système d'information en désignant un référent compétent dans ce domaine ou en le recrutant dans un cadre mutualisé avec ses communes membres dans la continuité des orientations prises par le conseil communautaire lors du vote du budget primitif 2022 de son budget principal.

Recommandation n° 3 : Dans le prolongement de la réunion de la CLECT du 2 juin 2022, sa présidente devra transmettre à la CCD et à ses communes membres le rapport évaluant le coût net des charges transférées au titre de la compétence GEMAPI en application des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

Recommandation n° 4 : Améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire en estimant précisément le volume des dépenses et recettes d'investissement et en mettant en place la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations les plus importantes, à compter de 2022.

Recommandation n° 5 : Poursuivre la mise en place engagée en 2022 d'un mécanisme de provisionnement pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, et aux instructions budgétaires et comptables.

Recommandation n° 6 : joindre, comme au budget primitif 2022, une note de synthèse et une présentation synthétique sur les informations financières essentielles à la présentation des budgets primitifs et comptes administratifs et les mettre en ligne sur son site internet, conformément aux dispositions du CGCT.

Recommandation n° 7 : Dès 2022 mettre en place un plan pluriannuel d'investissements présenté au conseil communautaire.

Recommandation n° 8 : Respecter les dispositions de l'article L. 137-1 du code général de la fonction publique pour la tenue des dossiers des agents.

Recommandation n° 9 : La présidente de la communauté de communes doit sans délais arrêter les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, conformément aux dispositions du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 10 : Renforcer les fonctions supports afin d'améliorer la performance et la qualité du service rendu en interne et dans une perspective de mutualisation avec les communes membres.

Recommandation n° 11 : Procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions des articles L. 332-8, L. 332-13, L. 332-14, L. 332-23 à L. 332-26, L. 332-28 et L. 313-1 du code général de la fonction publique et de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Recommandation n° 12 : Poursuivre la régularisation engagée en mai 2022 des attributions de la NBI.

INTRODUCTION

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 Dombes à compter de l'exercice 2017, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes. La chambre est compétente pour contrôler cette communauté de communes au titre de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières. Située dans le département de l'Ain, celle-ci relève de son ressort territorial.

Le contrôle a été engagé par lettre du 28 juin 2021, adressée à Mme Isabelle DUBOIS, présidente de la communauté de communes depuis le 16 juillet 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- *la fiabilité des comptes, la situation financière et les équilibres financiers intercommunaux ;*
- *la commande publique ;*
- *la gestion des ressources humaines en examinant l'accompagnement de la fusion ;*
- *la gouvernance intercommunale ;*
- *les équilibres territoriaux locaux.*

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 alinéa 1 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 février 2022 avec Mme Isabelle DUBOIS en visioconférence.

Lors de sa séance du 1^{er} mars 2022, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 4 avril 2022 à Mme Isabelle DUBOIS, ordonnatrice en fonction, ainsi que pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mis en cause.

Après avoir examiné leurs réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 24 juin 2022, a arrêté les observations définitives reproduites dans le présent rapport.

1 TERRITOIRE ET GOUVERNANCE

Tableau n° 1 : Principales données organisationnelles et financières

Données financières en €			
Population (2022)	40 314	Effectifs (ETPT)	44,7
Recettes réelles de fonctionnement	18 164 094	Recettes réelles d'investissement	1 167 146
Dépenses réelles de fonctionnement	15 596 323	Dépenses réelles d'investissement	3 339 949
Dont charges de personnel	2 364 311		

Source : CCD : effectifs 2021, compte administratif 2020 du budget principal et population légale INSEE.

1.1 Un territoire attractif

La communauté de communes de la Dombes (CCD) est née le 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes du canton de Chalamont, centre Dombes et Chalaronne centre. Elle regroupe 36 communes comprenant 40 314 habitants au 1^{er} janvier 2022. Son siège se trouve à Châtillon-sur-Chalaronne. Il est doté de deux antennes, à Villars-les-Dombes et Chalamont.

Elle se situe au cœur d'un triangle formé par Lyon au sud, Mâcon au nord-ouest et Bourg-en-Bresse au nord-est, et d'un dense réseau autoroutier constitué de l'A40, l'A42, l'A432, l'A46, l'A6 et l'A406. Le territoire de la CCD fait partie d'un site écologique de 47 656 ha appartenant au réseau Natura 2000 constitué par l'Union européenne, délimité par arrêté ministériel en 2008. Elle bénéficie ainsi d'une position géographique stratégique et d'un territoire attractif.

Pendant la période contrôlée, sa population a crû de 3,8 % au total (0,9% en variation moyenne annuelle). Sa densité était, avec 61,1 habitants au km² en 2017, inférieure à celle de la France (105,1) et de l'Ain (111,6).

Tableau n° 2 : Évolution de la population de la CCD durant la période contrôlée

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
Nombre d'habitants	38 554	38 857	39 112	39 490	40 014	40 314	0,9 %

Source : INSEE, recensements de la population 2014 à 2018, population totale légale au 1^{er} janvier.

Près de 90 %¹ de ses logements sont des résidences principales, taux supérieur à ceux du département, de la région et de la France. La part des ménages fiscaux imposés (55,5 %) y est également plus forte. Les indicateurs sociaux sont favorables avec un taux de pauvreté de

¹ Les données de ce paragraphe et du suivant sont issues du comparateur de territoire de l'INSEE et concernent 2017 pour le logement et le chômage, 2018 pour les autres thèmes.

6,9 %, soit 7,7 points en-dessous du niveau national, et un taux de chômage de 8 %². Le revenu médian disponible par unité de consommation est, à 23 600 €, proche des niveaux national, régional et surtout départemental.

Le tissu économique est constitué, très majoritairement, d'établissements de moins de 10 salariés (75,6 %). Il se caractérise par un taux d'emploi dans le secteur agricole (8,3 %) plus marqué qu'au niveau national (4,5 %), régional (2,8 %) et aindinois (3,6 %). Il en va de même de la construction qui représente 15,6 % des établissements actifs tandis que la part du commerce, des transports et services divers est à 53,3 %, inférieure de près de 12 points à ce qu'elle est en France et en région, et un peu moins de 6 points par rapport à l'Ain.

L'indice de concentration de l'emploi entre 2008 et 2018, dont le taux est faible (59,4 % en 2018) et en baisse accentuée depuis 2013, révèle un territoire dont la résidentialisation s'amplifie³.

Le territoire de la CCD dispose de nombreux atouts pour assurer un développement équilibré et respectueux des objectifs du développement durable adoptés en septembre 2015 par l'ONU. Le volet économique de ce développement est un enjeu majeur.

1.2 La cohérence du périmètre issu de la fusion de 2017

L'arrêté du préfet de l'Ain du 23 mars 2016 portant schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) pour le département de l'Ain a prescrit la fusion des communautés de communes Chalaronne centre, Centre-Dombes et du canton de Chalamont.

1.2.1 La cohérence avec le SCOT en vigueur au moment de la création de la CCD

La révision du schéma de cohérence territoriale de la Dombes (SCOT) a été lancée en 2014, conjointement avec celle du SCOT du Val de Saône Dombes. Elle était alors portée par le syndicat mixte du SCOT de la Dombes. A l'époque, il ne concernait que 29 des 36 communes de la CCD. Les sept autres ont été intégrées par un arrêté préfectoral du 23 octobre 2014 et le périmètre du SCOT étendu en conséquence par un arrêté du 31 octobre 2014.

Une analyse du périmètre du nouvel ensemble intercommunal au regard des zonages pris en référence par l'article L. 5210-1-1 du CGCT (unités urbaines⁴, bassins de vie⁵ et schémas

² Rapport entre le nombre de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT), c'est-à-dire l'ensemble des personnes de 15 ans et plus, privées d'emploi et en recherchant un, et le nombre d'actifs (regroupant les personnes en emploi et les chômeurs) au sens du BIT (*Source : INSEE*).

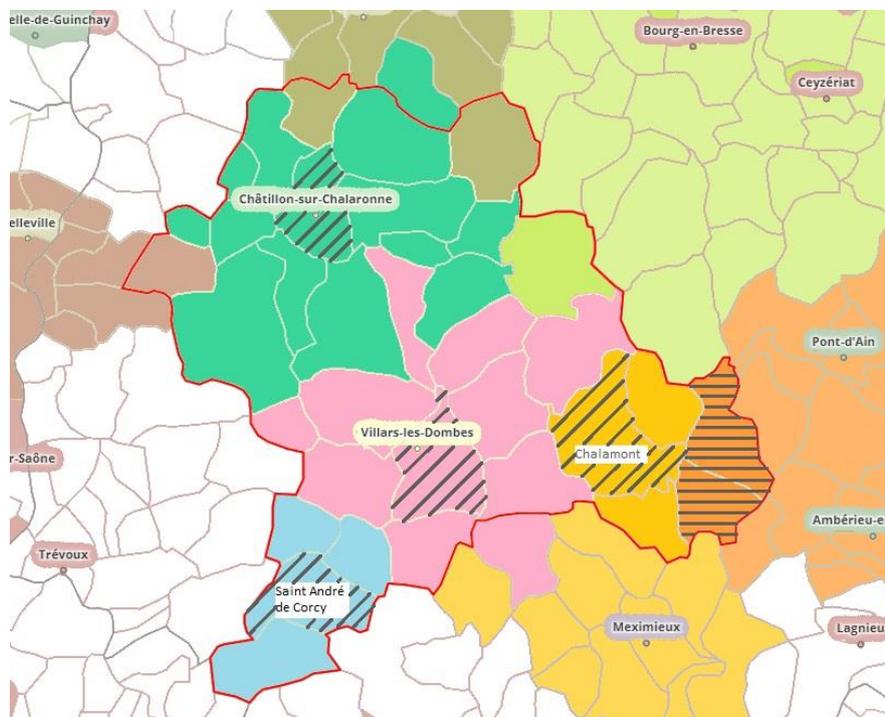
³ Définition de l'observatoire des territoires : l'indice de concentration de l'emploi mesure le rapport entre le nombre d'emplois total proposés sur un territoire et le nombre d'actifs occupés (actifs en emploi) qui y résident. Il permet d'apprécier la fonction de pôle d'emploi ou la fonction résidentielle d'un espace. Si cet indice est supérieur à 100 le territoire considéré occupe une fonction de pôle d'emploi.

⁴ L'INSEE définit l'unité urbaine comme « une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. »

⁵ L'INSEE définit le bassin de vie au sens du nouveau zonage 2012 comme « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. »

de cohérence territoriale - SCOT), montre que, s'il correspond parfaitement au périmètre du SCOT de la Dombes, la correspondance avec les bassins de vie et les unités urbaines se vérifie moins comme le montre la carte ci-dessous :

Carte n° 2 : Périmètre de la CCD, bassins de vie et unités urbaines 2012



Source : Observatoire des territoires, ANCT 2021 – IGN Admin Express

Légende :

----- délimitation du territoire de la CCD.

- Bassins de vie de :

■ Vonnas (Sulignat et Condeissiat) - ■ Châtillon-sur-Chalaronne - ■ Belleville-en-Beaujolais (Chaneins) - ■ Bourg-en-Bresse (Saint-Paul-de-Varax) - ■ Villars-les-Dombes - ■ Saint-André-de-Corcy - ■ Meximieux (Chalamont, Crans et Châtenay) - ■ Ambérieu-en-Bugey (Châtillon-la-Palud et Villette-sur-Ain) ;

- Unités urbaines : ■ unités de type « ville isolée » - ■ unité de Châtillon-la-Palud.

Le croisement de ces deux zonages fait ressortir trois pôles internes au territoire : Châtillon-sur-Chalaronne, Villars-les-Dombes et Saint-André-de-Corcy qui sont à la fois unités urbaines et pôles d'un bassin de vie. Ce sont également les trois communes les plus peuplées avec respectivement 5 134, 5 073 et 3 428 habitants en 2022⁶. Parmi eux, Châtillon-sur-Chalaronne est la seule à avoir également une fonction de pôle d'emploi.

Ainsi, c'est principalement le SCOT qui permet d'étayer la cohérence spatiale du périmètre retenu au sens des orientations légales que doit prendre en compte le SDCI. Il faut préciser que celui-ci, dont la révision a été lancée en 2014, ne concernait à l'origine que 29 des 36 communes de la CCD (voir infra, la révision du SCOT). C'est par un arrêté préfectoral du 24 octobre 2014 que les sept autres ont été opportunément intégrées⁷. Toutefois, les trois-quarts

⁶ INSEE, population totale au sens du recensement.

⁷ Rapport de présentation du SCOT, page 11.

des communes membres appartient à un bassin de vie inclus dans le périmètre, ce qui conforte le choix effectué.

La CCD déclare, par ailleurs, qu'aucune évolution de périmètre n'est envisagée.

1.2.2 La cohérence avec les enjeux territoriaux

Malgré les limites du périmètre au regard de chacun des zonages de référence, l'observation des territoires limitrophes et le croisement de ces différents zonages montre la difficulté à concevoir un périmètre qui serait beaucoup plus pertinent à court terme.

Au regard d'expériences réussies présentées au fil de ce rapport, tel le service commun d'instruction des demandes d'autorisation et d'actes relatifs au droit des sols (ADS), le contrat de territoire ou le projet alimentaire interterritorial (PAIT), associant la CCD avec les communautés de communes Dombes Saône Vallée et, pour les deux derniers, Val de Saône, des coopérations plus étroites à moyen terme semblent envisageables. Qu'elles aboutissent ou non à une fusion, il apparaît pertinent de conduire des réflexions stratégiques à l'échelle d'une population de 97 155 habitants en 2020, selon la convention relative au PAIT du 21 janvier 2021, pour un ensemble de 70 communes partageant des problématiques communes telle la sécurisation de la ressource en eau potable ou le développement touristique.

Cependant, parmi les arguments avancés en faveur du périmètre finalement arrêté lors de la commission départementale de coopération intercommunale du 18 janvier 2016, par les représentants des communes et des anciennes communautés de communes, ce dernier regroupe 85 % des étangs de la Dombes, éléments majeurs et très identitaires du patrimoine naturel du secteur. En outre, le président de la communauté de communes de Chalaronne centre alors en fonction, avait rappelé que celle-ci avait déjà rejoint le SCOT et le contrat de développement durable Rhône-Alpes de la Dombes.

Il semble préférable avant de créer un ensemble plus important de renforcer la cohésion interne à l'actuelle communauté de communes et de dépasser les clivages originels qui pèsent encore sur son fonctionnement et ses perspectives. Le refus de transférer les compétences eau, assainissement et PLUi (cf. infra) en constitue un des principaux symptômes, les restitutions de compétences en est un autre.

Dans cette perspective, la consolidation des fonctions support recommandée dans la partie portant sur la gestion des ressources humaines et leur mutualisation subséquente apporterait des moyens au service du développement et de l'aménagement de ce territoire.

Au demeurant, les évolutions législatives intervenues depuis 2014 concernant l'intercommunalité n'ont pas suscité de renforcement volontaire de la coopération intercommunale.

1.3 La gouvernance

1.3.1 L'organisation politique

1.3.1.1 Les instances de décision politiques

En 2020, comme en 2017, la répartition des sièges au conseil communautaire n'a pas fait l'objet d'un accord local permis par l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Conformément aux dispositions de cet article, c'est donc le préfet de l'Ain qui a arrêté le nombre et la répartition des sièges le 19 décembre 2016, puis, pour le mandat en cours, le 27 septembre 2020.

Le règlement intérieur, dans ses trois versions des 26 janvier et 9 mars 2017 puis, après le renouvellement du conseil communautaire, du 19 novembre 2020, décrit le fonctionnement de chaque organe : conseil, bureau, président, commissions, comités consultatifs... La modification de mars 2017 a permis d'élargir la participation des conseillers municipaux non communautaires aux commissions et de dépasser le nombre de 15 membres en plus du président et des vice-présidents. Celle de 2020 acte la création de la conférence des maires. Bien que non mentionnée dans les règlements intérieurs de l'époque, celle-ci existait toutefois dès 2017. Le règlement intérieur a été établi dans le délai légal de six mois suivant l'installation du conseil communautaire

Les délégations de compétences du conseil communautaire au président et au bureau de même que la composition du bureau sont conformes aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT. Il est rendu compte des décisions prises au titre de ces délégations à chaque réunion du conseil du mandat en cours, comme le prévoit l'article précité.

Les réunions du bureau, auxquelles participent le cadre faisant office de directeur général des services⁸ et les chefs de service, pour les points qui les concernent, ont lieu tous les jeudis.

La conférence des maires s'est réunie deux fois par an de 2017 à 2019, puis quatre fois à partir de 2020, sur la base d'un ordre du jour transmis aux maires au moins cinq jours, et jusqu'à cinq semaines avant la réunion. La communauté de communes déclare que cette instance ne prenant pas de décision, ces réunions ne donnent pas lieu à compte-rendu. La chambre l'invite à mettre en place cette bonne pratique qui est d'ailleurs conforme à son règlement intérieur en vigueur, lequel prévoit que « *le compte rendu de chaque réunion est diffusé à l'ensemble des membres* ». De plus, la chambre rappelle que l'article L. 5211-40-2 du CGCT impose depuis le 29 décembre 2019 l'envoi des avis éventuellement émis par la conférence à l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres.

Les commissions thématiques, hors commissions légales⁹, sont au nombre de quinze pour le mandat en cours, contre quatorze pour le précédent. Constituées sur la base du volontariat et plus ouvertes aux conseillers municipaux depuis mars 2017 comme indiqué supra, elles permettent ainsi une meilleure association des communes aux décisions communautaires.

⁸ Voir infra, la structuration des services.

⁹ Commissions : appel d'offres ; concession ; intercommunale des impôts directs ; locale d'évaluation des charges transférées ; intercommunale pour l'accessibilité.

Un pacte de gouvernance a été mis en place en 2021, approuvé par une délibération du 15 juillet 2021. La chambre relève que les conditions fixées par l'article L. 5211-11-2 du CGCT, créé par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, n'ont pas été respectées. En effet, la délibération indique qu'elle formalise le débat sur ce pacte alors qu'il aurait dû se tenir lors de la réunion du conseil suivant le « *renouvellement général des conseils municipaux* ». Le délai d'adoption du pacte dans les neuf mois suivant ce renouvellement a été dépassé, la chambre prenant toutefois en compte les effets de la crise sanitaire.

Par ailleurs, la communauté de communes adhère à un certain nombre d'organismes externes :

Tableau n° 3 : Participations détenues au sein d'organismes tiers au 31 décembre 2021

Organismes	Participation
SPL "Service Public de Performance Energétique de l'Habitat"	24 000 €
SPL "Dombes Tourisme"	420 000 €
SEM "Les Energies de l'Ain"	26 000 €

Source : communauté de communes de la Dombes

1.3.1.2 La transparence de la vie publique

L'article 19 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique a créé la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Celle-ci assure la prévention des conflits d'intérêts des élus et des membres de leur cabinet¹⁰ en contrôlant, pour certains d'entre eux, les déclarations d'intérêts et de patrimoine qu'ils doivent lui transmettre. Seules les déclarations d'intérêts des élus sont publiques et consultables sur le site de la HATVP.

En ce qui concerne les élus de la CCD, seul le président est concerné, à la fois par la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts. La présidente en exercice a satisfait à ces obligations.

Aucun fonctionnaire de la CCD n'était en revanche touché pendant la période contrôlée par l'obligation de transmettre à l'autorité investie du pouvoir de nomination, en l'occurrence la présidente, la déclaration d'intérêts exigée par l'article L. 122-2 du code général de la fonction publique (CGFP). Le cadre qui occupera l'emploi fonctionnel créé par délibération du conseil communautaire du 19 mai 2022 le sera dès lors que la CCD a franchi, le 1^{er} janvier 2021, le seuil de 40 000 habitants=

¹⁰ Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des autorités territoriales mentionnées au 2° de l'article 11 de la loi ont été ajoutés à la liste des personnes obligées de produire une déclaration d'intérêts et de patrimoine le 21 janvier 2017.

1.3.1.3 Les indemnités des élus

Les conditions d'attribution des indemnités aux élus de la CCD respectent les dispositions du CGCT, une erreur matérielle relative aux taux votés en 2017 pour le président et les vice-présidents restant sans effet à cet égard.

1.3.2 L'organisation administrative

1.3.2.1 La structuration des services

L'organigramme des services de la CCD a évolué dans sa forme au cours de la période sous revue. Jusqu'en 2018, il était présenté par site dont notamment une antenne à Villars-les-Dombes et une à Chalamont dotées chacune d'une direction générale adjointe. Le siège de Châtillon-sur-Chalaronne ne regroupait que la direction générale des services et le pôle ressources, incluant le développement économique, les déchets, la maison de service au public (MSAP) et la petite enfance. Les autres services étaient répartis entre les deux directions générales adjointes sans qu'apparaisse de lien hiérarchique avec les autres ensembles.

A partir de 2019 commencent à émerger des ensembles homogènes et plus cohérents dans leur organisation hiérarchique : environnement, patrimoine, communication, aménagement du territoire sous la responsabilité de la seule direction générale adjointe subsistant, action sociale et proximité, aux côtés du pôle ressources recentré sur les fonctions supports.

L'organigramme 2021 affine encore cette approche notamment en ramenant le nombre de directions à cinq. L'une d'entre elle est consacrée au développement durable. Elle regroupe les services en charge de l'eau et du climat, du programme européen liaison entre actions de l'économie rurale (LEADER), du projet alimentaire interterritorial (PAIT) et de l'agro-environnement et biodiversité. Le patrimoine et la communication sont rattachés désormais au pôle ressources rebaptisé fonctions support.

L'ensemble recouvre 44,73 équivalents temps plein travaillé (ETPT)¹¹ en emploi permanent et 16 en emploi non permanent. Les services sont regroupés au siège à l'exception bien évidemment de ceux dont les agents sont mobiles, itinérants ou affectés à un équipement particulier (déchetteries, collecte des ordures ménagères, intervenants musique et sport...) et de ceux situés à l'antenne de Villars-les-Dombes (ADS et planification, patrimoine).

Classique dans sa structuration générale cette organisation se distinguait jusqu'au 19 mai 2022 par l'absence d'emplois fonctionnels de direction. A cette date, le conseil communautaire a voté la création d'un emploi de directeur général des services (DGS) comme indiqué supra.

La chambre constate le début de mise en œuvre par la communauté de communes de la recommandation qu'elle lui a adressée dans ses observations provisoires, visant à se mettre en conformité, dès 2022, avec les textes statutaires relatifs aux emplois fonctionnels des EPCI en délibérant sur l'exercice des fonctions de directeur général. Il lui reste maintenant à pourvoir l'emploi fonctionnel qu'elle a créé.

¹¹ Equivalent temps plein travaillé : somme des quotités mensuelles divisée par 12. Exemple : Un mi-temps sur 6 mois compte 0,25 ETPT.

1.3.2.2 Le système d'information

La communauté de communes indique ne pas encore avoir mis en place de schéma directeur de son système d'information en précisant que, selon elle, cela relève de la compétence de ses prestataires. Or, l'élaboration d'un tel schéma qui formalise la stratégie d'évolution du système d'information d'un organisme et se construit en collaboration avec les services utilisateurs et relève de la seule compétence de la CCD. Le CCTP du marché liant l'établissement à son prestataire dont l'objet est « *la fourniture de produits et de services de télécommunications, permettant de répondre aux besoins de la Communauté de Communes de la Dombes (...)* » ne mentionne d'ailleurs pas cette prestation.

Il n'existe pas non plus de schéma du réseau ni de schéma de l'infrastructure. A la demande de la CCD, le prestataire qui héberge l'essentiel des serveurs a pu fournir, après un délai de trois mois, une cartographie applicative lacunaire et non personnalisée qui fournit à la CCD peu d'informations sur son système. Ainsi, seul le prestataire a une réelle connaissance du portefeuille d'applications de la communauté de communes.

La CCD ne peut, en outre, en apprécier la pertinence puisqu'elle ne dispose pas dans ses services d'un informaticien ou d'une personne ayant des connaissances suffisantes dans ce domaine. L'absence de ces documents stratégiques ou leur manque de maîtrise ne place pas la CCD en position de prendre des décisions éclairées pour faire évoluer le système et le rationaliser. Sa dépendance à ses prestataires constitue ainsi un risque technique et financier.

L'appropriation des outils par les agents est effectuée par des formations auprès des fournisseurs ou un accompagnement par des collègues. Il n'existe toutefois pas de dispositif organisé de formation, notamment pour les nouveaux agents.

Par ailleurs, en matière de protection des données la communauté de communes a confié le 25 mai 2018 la fonction de déléguée à la protection des données (DPD) à l'agent en charge de la communication en raison de ses compétences juridiques et de ses relations avec l'ensemble des services. Elle a notamment mis en place un registre des traitements de données, des réunions d'information aux agents, l'ajout des mentions légales sur les documents de collecte des informations personnelles et une adresse électronique dédiée aux usagers. Il n'existe toutefois pas de procédure de déclaration de violation de données à caractère personnel.

En termes de sécurité, une liste des utilisateurs avec leurs droits a été mise en place pour les principaux progiciels mais il n'existe pas de document de cadrage des habilitations ni de politique de mot de passe formalisée, ce qui constitue une faille de sécurité. En outre, la liste des droits communiquée à la chambre est insuffisamment précise quant au périmètre des habilitations, notamment les droits différenciés au regard des fonctions exercées.

De façon générale, la politique de sécurité du système d'information est peu documentée. Il n'existe pas de carte des risques et la CCD déclare ne disposer ni d'un plan de sauvegarde ni d'un plan de retour à l'activité (PRA) en cas d'incident du fait du choix d'un hébergement externe des serveurs auprès de prestataires. La demande de fournir le PRA, transmise à son prestataire principal est restée sans suite. Toutefois, même dans la configuration décrite par la CCD, s'assurer de l'existence d'un PRA et d'un plan de sauvegarde opérationnels et le communiquer aux agents et aux élus relève de sa responsabilité propre.

Concernant la sécurité physique, la CCD ne dispose pas d'une salle informatique puisque ses données sont hébergées par des serveurs distants gérés par ses prestataires. Seule une baie de brassage est présente dans ses locaux dans un lieu inadapté.

La chambre recommande à la communauté de communes de prendre la maîtrise de son système d'information en désignant un référent compétent dans ce domaine ou en le recrutant dans un cadre mutualisé avec ses communes membres. Elle devra formaliser un schéma directeur informatique et mettre en place une politique de sécurité documentée. Le contexte de multiplication des cyberattaques contre les systèmes d'information publics renforce cette nécessité stratégique, a fortiori en considération de la sensibilité de certaines données telles celles relatives au droit des sols ou aux marchés.

La chambre prend acte de l'engagement de la présidente de la CCD de créer un emploi de responsable des systèmes d'information, rattaché au pôle ressources, avant le mois de septembre 2022. Elle a pu vérifier que le compte rendu de la réunion du conseil communautaire du 24 mars 2022 comporte, dans la présentation du budget principal, un tableau des nouveaux emplois mentionnant la création d'un emploi informatique. Elle encourage la CCD à poursuivre le processus ainsi amorcé en créant cet emploi par une délibération conforme aux dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique et en engageant la procédure de recrutement dans le délai annoncé.

1.3.3 Les transferts de compétence et les mutualisations

1.3.3.1 L'évolution des compétences

La communauté de communes a mis en place un projet de territoire en mai 2017 puis un nouveau en janvier 2020. Le premier présente un certain nombre d'intentions et quelques objectifs généraux de la CCD selon trois thèmes (le développement économique, le tourisme, la participation et les services aux habitants) en lien avec ses principales compétences. Le second, plus fouillé, ajoute un quatrième thème (l'environnement et la nature) et précise ses objectifs généraux.

Pendant la période sous revue, aucun nouveau transfert de compétence n'est intervenu volontairement des communes vers l'EPCI. Par ailleurs, un transfert est intervenu en provenance du département de l'Ain, celui du centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Ainsi, les compétences ont-elles peu évolué depuis 2017 comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 4 : Compétences de la communauté de communes

Cinq compétences obligatoires sur sept prévues à l'article L. 5214-16 du CGCT	Date des arrêtés
Aménagement de l'espace (SCOT, schéma de secteur, ZAC...)	01/12/2016
Développement économique (ZA, commerce, promotion du tourisme...)	01/12/2016
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)	21/12/2018
Création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs	01/12/2016
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	01/12/2016
Cinq compétences supplémentaires sur sept possibles, prévues à l'article L. 5214-16	Dates des arrêtés
Protection et mise en valeur de l'environnement (Natura 2000...)	01/12/2016
Politique du logement social d'intérêt communautaire (PLH, OPAH...)	21/12/2018
Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire...	01/12/2016
Action sociale d'intérêt communautaire (petite enfance, maison de santé...)	01/12/2016
Création et gestion de maisons de services au public (MSAP)...	01/12/2016
Quatre compétences facultatives	Dates des arrêtés
Actions culturelles, sportives et d'enseignement	01/12/2016
Contrôle, entretien et réhab. des installations d'assainissement non collectif	01/12/2016
Equipements touristiques mentionnés dans les statuts (cinq)	21/12/2018
Autres: accessibilité, assistance aux communes, haras de Châtenay...	21/12/2018

Source : CGCT et statuts de la communauté de communes

Les compétences eau et assainissement sont restées de niveau communal en raison de l'opposition à leur transfert, exprimée par délibération avant le 1^{er} juillet 2019, d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population, conformément aux conditions posées par l'article 1 de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes. Le transfert est donc repoussé au 1^{er} janvier 2026.

S'agissant des compétences supplémentaires et facultatives, ces dernières ont été attribuées à la CCD par l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 précisant que les compétences dites alors optionnelles sont celles détenues au 31 décembre 2016.

La chambre s'est intéressée plus particulièrement à l'exercice de la compétence GEMAPI dont le transfert, au plus tard le 1^{er} janvier 2018, a été imposé par l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et acté pour la CCD par arrêté préfectoral du 21 décembre 2018. Les II et III de l'article L. 5214-21 du CGCT instaurent un principe de représentation-substitution des communautés de communes « pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. » qui s'applique également lorsqu'un EPCI « fusionné pour constituer la communauté de communes était membre d'un syndicat mixte. »

La CCD s'est ainsi substituée à ses communes membres pour l'exercice de la compétence GEMAPI auprès du syndicat des rivières des territoires de Chalaronne (SRTC), devenu en juin 2018 syndicat des rivières Dombes - Chalaronne - bords de Saône (SRDCBS),

pour 19 communes, du syndicat mixte Veyle vivante (SMVV) pour 17 communes et du syndicat mixte de la basse vallée de l'Ain (SMBVA) pour quatre communes. Le 20 décembre 2018 elle a également adhéré au syndicat mixte du ruisseau des Echets et du ravin des Profondières, se substituant à la commune de Mionnay.

La CCD s'est, en plus, saisie de la possibilité offerte par l'article L. 211-7 du code de l'environnement d'exercer d'autres compétences au titre du bloc GEMAPI en plus des quatre rendues obligatoires par son I bis¹². Parmi les huit compétences facultatives prévues par l'article L. 211-7, elle a choisi, par délibération du 12 octobre 2017, d'en exercer six au titre de sa compétence en matière de protection et mise en valeur de l'environnement. Dans la logique de ce choix, les syndicats précités ont modifié leurs statuts pour prendre en compte la substitution de la communauté aux communes, excepté le syndicat mixte du ruisseau des Echets et du ravin des Profondières sur le périmètre duquel la CCD les exerce elle-même.

La gestion de la ressource en eau est, en effet, un enjeu majeur pour un territoire dont la baisse tendancielle du niveau de la nappe phréatique est inquiétante. En effet, elle remet en cause son équilibre fragile et l'alimentation en eau potable des populations selon la direction départementale des territoires (DDT) de l'Ain¹³. Elle justifie la mise en place d'un projet de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) en Dombes¹⁴.

Par ailleurs, l'intérêt communautaire nécessaire à la délimitation de certaines compétences a été déterminé par délibérations successives dans le délai de deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1^{er} décembre 2016 prononçant la fusion, en conformité avec les dispositions du III de l'article L. 5211-41-3 du CGCT. Elles ont abouti à restituer aux communes des parties des compétences concernées :

- sur le territoire de Chalaronne centre : les actions communes de sensibilisation au développement durable ; construction, aménagement, entretien et gestion des espaces sportifs de proximité ; la mise en place d'animations dans les accueils périscolaires ; le financement des intervenants en milieu scolaire ;
- sur le territoire du centre Dombes : le soutien à la création de maisons d'accueil rurales pour personnes âgées ;
- sur le territoire du canton de Chalamont : mise en place, coordination et suivi des actions et d'animations en direction des enfants et des jeunes ; création, développement, encadrement et soutien d'actions en direction des élèves, de la jeunesse, des personnes âgées handicapées ; étude, création, aménagement, entretien et gestion d'équipements dans les domaines enfance, jeunesse et personnes âgées ; mise en place d'un transport en direction des équipements du centre social intercommunal et du complexe sportif intercommunal de Chalamont.

De plus, lors de la création de la CCD, la compétence voirie, exercée auparavant par les communautés du centre Dombes et du canton de Chalamont, a été retournée aux communes.

En complément, par délibération du 8 novembre 2018, la CCD a fixé un seuil de

¹² Le I bis de l'article L. 211-7 attribue aux communes les compétences en matière d'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique, d'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, de défense contre les inondations et contre la mer et de protection et de restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

¹³ Note de la DDT de l'Ain de juin 2021 sur l'état de la masse d'eau FRDG 177 « Formations plioquaternaires et morainiques de la Dombes ».

¹⁴ Une réunion sur la mise en place de ce projet, pilotée par la DDT de l'Ain, s'est tenue le 12 février 2020.

6 M€ HT d'investissements cumulés, en-dessous duquel les communes membres conservent leur compétence en matière de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Enfin, par une des délibérations du 17 mai 2018 le conseil communautaire a décidé que la compétence « enfance-jeunesse » n'était pas d'intérêt communautaire et serait exercée, à compter du 1^{er} janvier 2019, par les communes. Cette délibération est bien intervenue dans les deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 7 février 2017 prononçant le transfert de cette compétence, conformément au IV de l'article L. 5214-16 du CGCT.

La chambre relève le nombre relativement important de compétences restituées aux communes. Comme cela est développé dans la partie dédiée infra, le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes est très inférieur à celui des groupements à fiscalité propre comparables : 0,297 contre 0,386 en 2021. Ces deux phénomènes corrélés montrent la faiblesse de l'intégration communautaire qui a reflué depuis la fusion.

En termes de personnels, les compétences transférées par les communes ne concernent qu'un ETP transféré au 1^{er} janvier 2017 du syndicat mixte du SCoT de la Dombes. Les autres services ont été pris en charge à effectifs constants ou sans transfert de personnel. Il en est ainsi des transferts de compétence lors de la définition de l'intérêt communautaires évoqué supra. Il est vrai que la plupart de ces compétences ne nécessitent pas de personnel spécifiquement dédié.

1.3.3.2 Des mutualisations mais sans schéma de mutualisation

Au-delà des transferts de compétences encadrés par l'article L. 5211 4 1 du CGCT, en matière de coopération intercommunale, différentes formes de mutualisation sont possibles, notamment dans le cadre :

- de transferts de compétences encadrés par l'article L. 5211-4-1 du CGCT ;
- de la création de services communs au titre de l'article L. 5211-4-2 du même code ;
- de formes moins avancées tels les groupements de commande dans le cadre des articles L. 5211-4-4 du CGCT et L. 2113-6 à L. 2113-8 du code de la commande publique ou les mises à disposition individuelles au titre des articles L. 512-6 à L. 512-9 et L. 512-12 à L. 512-15 du CGFP.

Si, parmi les trois communautés de communes fusionnées, celle du centre Dombes s'était dotée d'un schéma de mutualisation en 2015, la CCD n'en dispose pas. Toutefois, pendant la période sous revue, des mutualisations ont été effectuées entre la CCD et ses communes membres. En termes de personnels, elles ne concernent qu'un ETP transféré au 1^{er} janvier 2017 du syndicat mixte du SCoT de la Dombes. Les autres compétences ont été prises en charge à effectifs constants ou sans transfert de personnel.

Par ailleurs, il existe deux services communs. Ainsi, dès le 1^{er} janvier 2017, la CCD proposait aux communes membres un service ADS. Ce service avait été créé le 1^{er} janvier 2015 par les communautés de communes centre Dombes, Chalaronne centre, du canton de Chalamont et Dombes Saône Vallée. Cette dernière en est restée membre, aux côtés de la CCD après la fusion.

Le service ADS était composé de 4,8 ETP (au 31 décembre 2021). Il était doté d'un budget annexe qui représentait 273 k€ en dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2020. Près de 96 % de cette somme était constituée de remboursements au budget principal : mises à disposition de personnel pour l'essentiel et de 16 100 € de frais. La quasi-

totalité des recettes réelles de fonctionnement est partagée, à parts presque égales, entre la prise en charge du déficit par le budget principal et la contribution de la communauté de communes Dombes Saône Vallée qui fait l'objet de trois appels de cotisations annuels.

Ce dispositif a évolué récemment en raison d'une augmentation du nombre d'actes transmis et par suite des dépenses afférentes. Le conseil communautaire a décidé le 4 mars 2021, puis confirmé le 27 mai 2021 en tenant compte des remarques de la préfecture sur la prise d'effet de la mesure, de revenir sur la gratuité des actes instruits pour les communes de son territoire instituée le 9 mars 2017. Désormais, chaque commune s'acquitte de la part variable calculée à partir du tableau de facturation des actes de l'année n-1 et la CCD prend en charge la part fixe constituée du droit d'entrée et de l'assistance technique et juridique. Cette dernière représente 31 % du total en 2021. La mise en œuvre est encadrée par convention entre la CCD et chaque commune.

Par ailleurs, le conseil communautaire a décidé, le 13 septembre 2018, la création d'un service commun entre la CCD et les communes le souhaitant, pour prendre en charge les missions correspondant à la compétence « intervenants musique et sport dans les écoles » exclue du champ de l'intérêt communautaire en mai 2018 et restituée aux communes. Ce service représente cinq ETPT en décembre 2020, le même effectif qu'en janvier 2017, lorsque la compétence était communautaire. Il est également doté d'un budget annexe qui présente les mêmes caractéristiques que celui du service ADS. Les modalités financières de sa création sont précisées infra, dans la partie relative à la compensation des transferts de compétence.

Ces services communs (ADS et « intervenants musique et sport dans les écoles »), s'apparentent plus à des prestations de service qu'à une réelle mutualisation de moyens.

En ce qui concerne les autres formes de mutualisation, le conseil communautaire a décidé, le 15 février 2018, l'adhésion au groupement de commandes pour la création, l'entretien, et la signalisation horizontale des routes et voies d'accès et désigné la communauté de communes comme coordonnateur. Le même jour il a pris une décision identique pour le groupement relatif à l'achat et la livraison de fournitures administrative et scolaires. La CCD adhère également à plusieurs autres groupements de commandes. Ces groupements sont décrits dans la partie du présent rapport traitant de la commande publique.

Enfin, les communes membres, ainsi que la communauté de communes Dombes Saône et Vallée (CCDSV) et l'EHPAD de Châtillon-sur-Chalaronne, mettent des agents à disposition de la CCD pour un montant total de 287 960 € de 2017 à 2021¹⁵.

Ces sommes sont retracées par les communes au compte 70846 « mise à disposition de personnel facturée au groupement de rattachement » et par la communauté de communes au compte 6217 « personnel affecté par la commune membre du groupement » du budget principal et 6218 « autre personnel extérieur au service » du budget annexe ADS pour la mise à disposition par la CCDSV. L'examen des comptes de gestion de la période ne fait toutefois ressortir aucun mouvement sur le compte 6217 de la CCD. La chambre invite la CCD à imputer correctement les sommes correspondant à des flux financiers entre elle et ses communes membres de façon à présenter fiabiliser ses comptes et les analyses financières.

L'absence de schéma de mutualisation montre qu'il n'est pas envisagé de renforcement des mutualisations, même pour les services supports comme les marchés publics, les ressources

¹⁵ Les montants 2021 pour l'EHPAD et Chaneins sont des projections à partir des années antérieures.

humaines ou les finances alors qu'aucune commune n'a la taille pour se doter d'une réelle expertise dans ces domaines.

1.4 Équilibres financiers et fiscaux intercommunaux

1.4.1 L'évolution comparée des ressources fiscales des communes et de la CCD.

L'analyse des ressources fiscales du bloc communal et de l'EPCI repose ici sur une présentation consolidée, donc nette des recettes et dépenses réciproques, des budgets principaux de la communauté de communes et des communes membres. Les ressources fiscales ont été comparées entre les communes membres et l'EPCI afin de mesurer à la fois leur évolution et l'intégration fiscale. Les évolutions sont commentées pour la période 2017 à 2020, les données 2021 étant provisoires et donc mentionnées à titre indicatif.

Les produits fiscaux des communes membres évoluent favorablement depuis la fusion. Ils ont augmenté de près de 1,5 M€, soit + 13 %. Les ressources fiscales de la CCD ont également progressé de 5 %, soit un gain d'un peu plus de 440 000 €. La CCD n'a reversé aux communes que l'attribution de compensation (cf. infra). Bien que l'établissement public de coopération intercommunale conserve une faible part de fiscalité, celle-ci progresse de plus de sept points entre 2017 et 2020.

Tableau n° 5 : Produits fiscaux comparés et intégration fiscale

En €	2017	2018	2019	2020
<i>Fiscalité levée par les communes (A)</i>	11 487 877	11 668 542	12 125 250	12 985 097
<i>Fiscalité levée par l'EPCI (B)</i>	8 367 386	8 239 224	8 729 026	8 808 312
Total (C=A+B)	19 855 263	19 907 766	20 854 276	21 793 409
<i>Fiscalité nette reversée par l'EPCI aux communes, fonctionnement (D)</i>	6 435 535	6 435 349	6 108 154	6 108 154
<i>Fiscalité conservée par le groupement (E=B-D)</i>	1 931 851	1 803 875	2 620 872	2 700 158
<i>Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)</i>	9,73%	9%	12,57%	12,39%
<i>Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)</i>	23%	21,89%	30%	30,65%

Source : comptes de gestions, retraitement CRC.

1.4.2 La coopération financière au sein de la communauté de communes

1.4.2.1 La structuration de la coopération financière

Le sujet a été abordé par la CLECT le 25 février 2019, mais la CCD n'a pas mis en place de pacte financier et fiscal.

1.4.2.2 Les mécanismes de solidarité

Parmi les mécanismes de solidarité entre un EPCI et ses communes membres, la dotation de solidarité communautaire (DSC) a pour objectif, selon l'article L. 5211-28-4¹⁶ du CGCT, en vigueur depuis le 30 décembre 2019, de « réduire les disparités de ressources et de charges » entre les communes qui en sont membres. Elle est facultative pour les communautés de communes sauf pour celles qui ont mis en place la fiscalité professionnelle unique et sont signataires d'un contrat de ville dès lors qu'elles n'ont pas adopté un pacte financier et fiscal.

La CCD n'étant pas signataire d'un contrat de ville n'a pas utilisé la faculté d'instaurer ce mécanisme même si elle dispose d'excédents cumulés qui restent inemployés comme cela est montré dans la partie sur la situation financière.

Par ailleurs, elle n'est ni contributrice ni bénéficiaire du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale, c'est-à-dire entre collectivités de même niveau, pour le secteur communal. Sont contributeurs les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier moyen agrégé par habitant constaté au niveau national.

Enfin, bien qu'elle indique n'en avoir mis en place aucun depuis 2017, un fonds de concours de 38 985 €, mentionné comme exceptionnel dans la délibération afférente, a été attribué à la commune de Marlieux par la CCD pour les aménagements de voirie nécessités par la construction d'un établissement d'accueil du jeune enfant sur le territoire de cette commune.

1.4.2.3 L'évolution de l'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure la part de fiscalité perçue et conservée par un EPCI, après déduction des versements aux communes rapportée au total de la fiscalité intercommunale et communale. Entre 2019 et 2021, donc hors du dispositif transitoire mis en place après une fusion¹⁷, celui de la CCD a augmenté de 10,7 % (contre 3,6 % pour les groupements à fiscalité propre de même nature).

Néanmoins, l'écart entre le CIF de la CCD et celui des groupements comparables reste très élevé :

Tableau n° 6 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2019	2020	2021	2021 / 2019	En %
CIF de la CCD	0,269	0,281	0,297	+ 0,029	+ 10,7 %
CIF des groupements à fiscalité propre (GFP) de même nature	0,373	0,381	*0,386	+ 0,013	+ 3,6 %
Ecart CCD / GFP même nature	-0,104	-0,100	-0,089	- 0,016	- 14,9 %

Sources : fiches AEF de la DDFIP pour la CCD sauf 2021, données DGCL retraitées CRC.

* Communautés de Communes de 30 à 50000 habitants en FPU.

¹⁶ Article créé par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹⁷ Le CIF est celui de la communauté la plus intégrée la première année (2017) puis il est calculé selon la formule normale mais avec une pondération la deuxième année (2018).

1.4.3 La compensation des transferts de compétence

La CCD a été placée sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) à compter du 1^{er} janvier 2017 par l'arrêté du préfet de l'Ain la créant en date du 1^{er} décembre 2016¹⁸. En conséquence, elle perçoit à la place des communes membres la contribution économique territoriale (CET), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). Elle perçoit également une taxe foncière additionnelle sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation¹⁹, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et vote les taux correspondants.

Ce régime de FPU, encadré par l'article 1609 nonies C du CGI, prévoit la création, entre l'EPCI et les communes membres, d'une commission locale chargée d'évaluer les charges transférées (CLECT). Il prévoit également le versement d'une attribution de compensation (AC) dont l'objet est de garantir la neutralité budgétaire des transferts de ressources opérés à l'occasion du passage en fiscalité professionnelle unique et lors de chaque transfert de compétence. Il s'agit d'une dépense obligatoire qui peut être à la charge de l'EPCI ou de la commune selon les cas. Elles sont en l'espèce à la charge de l'EPCI²⁰.

En l'absence de compétences nouvelles transférées, ce sont les compétences restituées et les compétences conservées lors de la définition de l'intérêt communautaire (voir supra, partie sur l'évolution des compétences) qui ont fait l'objet d'évaluations financières par la CLECT. Les attributions de compensation ont augmenté à partir de 2019 sous l'effet du solde négatif entre les compétences conservées et les compétences restituées, ainsi qu'il suit :

Tableau n° 7 : Évolution des attributions de compensation nettes

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne	2021/2017	Tx variat.
AC nettes	6 435 535	6 435 349	6 635 560	6 635 560	6 634 487	6 555 298	198 952	3,7 %

Sources : comptes de gestion croisés avec les comptes administratifs, calculs CRC.

Toutefois, les conditions financières de ces transferts ne sont pas toujours aisées à appréhender à la lecture des comptes rendus de la CLECT.

La chambre estime que la bonne information des conseillers communautaires et du citoyen nécessite que, lorsque le conseil ne suit pas l'avis de la CLECT, les raisons en soient explicitées dans l'exposé des motifs de ses délibérations, ce qui n'a pas été le cas lors de la restitution de la compétence voirie aux communes.

¹⁸ Cette décision est fondée sur les dispositions du III de l'article 1638 0 bis du code général des impôts (CGI) dès lors qu'au moins une des trois communautés de communes préexistantes avait opté pour la FPU, ce qui était le cas de celle du Centre-Dombes.

¹⁹ L'article 16 de la loi de finances pour 2020 a prévu la suppression de la taxe d'habitation. Elle s'effectue progressivement entre 2020 et 2023. Dès le 1^{er} janvier 2021 cette taxe ne sera plus perçue par le bloc communal.

²⁰ Si les charges transférées à l'EPCI sont inférieures aux ressources transférées, l'EPCI verse une attribution de compensation à la commune et dans le cas contraire c'est la commune qui verse l'attribution.

Concernant la petite enfance, reconnue d'intérêt communautaire à compter du 1^{er} janvier 2019 par une délibération du 17 mai 2018, seuls deux des équipements concernés ont fait l'objet d'une évaluation de la CLECT, selon la méthode de la révision libre²¹ : la crèche de Neuville-les-Dames, pour sa création, et celle de Châtillon-sur-Chalaronne. Pour la première, la CLECT réunie le 25 février 2019 ne traite que de la compensation du coût de la construction décidée par la commune et qu'elle aurait dû supporter si la compétence n'avait pas été transférée à la CCD. Pour la seconde, la CLECT a statué le 14 octobre 2020 sur la prise en compte du coût de fonctionnement ainsi que des coûts de gros entretien et de renouvellement du bâtiment. Elle proposait qu'une convention entre la commune et la CCD confie à la première une partie des interventions d'entretien courant et de maintenance en contrepartie d'un montant forfaitaire annuel correspondant à celui de la charge transférée pour ces interventions. Celle-ci sera signée le 2 février 2021. Les propositions de la CLECT pour ces deux équipements ont été entérinées par le conseil communautaire respectivement le 12 septembre 2019 et le 27 mai 2021.

La chambre relève que malgré un transfert de la compétence « petite enfance » intervenu au 1^{er} janvier 2019, l'AC de la commune de Châtillon-sur-Chalaronne n'a été revue à la baisse que deux ans plus tard alors que l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que la CLECT « *remet dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant le coût net des charges transférées* » et que les communes disposent ensuite de trois mois à compter de sa transmission pour approuver ce rapport. La délibération de la CCD prévoyait une prise d'effet au 1^{er} janvier 2020 avec remboursement par l'intercommunalité des dépenses réalisées par la commune en 2020. Or l'AC n'a pas baissé en 2020 mais en 2021. Par conséquent, l'EPCI a assumé les charges de ce transfert sans contrepartie en 2020, au bénéfice de la commune. Au regard des dispositions de l'article 1609 nonies C précité, cette pratique est irrégulière. Il conviendrait de se rapprocher de la commune pour régulariser la situation rapidement.

Les autres structures petite enfance n'ont pas fait l'objet d'une évaluation des charges transférées par la CLECT durant la période car la compétence a été exercée dès la fusion pour ce qui les concerne, comme cela est indiqué, supra, dans la partie relative aux mutualisations.

La chambre invite la communauté à restreindre la consultation des communes lors des révisions libres des AC qui sont à l'origine des retards observés à celles qui sont « *intéressées* » conformément au 1^o bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI. Accessoirement, elle note que la convention du 2 février 2021 a été signée plus de trois mois avant que le conseil communautaire ne statue sur le rapport de la CLECT.

Par ailleurs, le conseil communautaire a considéré en mai 2018 que les compétences « enfance-jeunesse », « intervenants musique et sport dans les écoles » et « espaces sportifs de proximité » n'étaient pas d'intérêt communautaire. Lors de sa réunion du 12 septembre 2018, la CLECT a estimé les charges correspondantes à 223 924 € et proposé une répartition de la compensation entre les communes validée ensuite par délibération du conseil communautaire du 20 décembre 2018. La création d'un service commun chargé des missions correspondant à la compétence « intervenants musique et sport dans les écoles » a été décidée le

²¹ Le 1^o bis du V de l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que le montant de l'AC et les conditions de sa révision « *peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.* »

13 septembre 2018. La CCD n'a pas utilisé la possibilité d'en imputer le coût sur les AC offerte par les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Toutefois, les communes contribuent au fonctionnement de ce service à hauteur de 165 539 €²², soit le montant exact de la compensation selon la CCD, la convention constitutive annexée à la délibération précitée n'ayant pas été transmise à l'appui, malgré les demandes de la chambre.

Enfin, le transfert obligatoire de la compétence GEMAPI décrit supra n'a donné lieu à aucune évaluation des charges correspondantes. La communauté l'explique par la volonté des élus d'éviter les inégalités de traitement entre communes, compte tenu de ce qu'une seule des communautés préexistantes exerçait la compétence. Cependant, la CCD a instauré par délibération du 18 janvier 2018 la taxe facultative prévue par l'article 1530 bis du CGI pour financer une partie de ces dépenses, à hauteur de 170 000 € à compter de 2018, puis 305 000 € à partir de 2020.

La chambre rappelle que la saisine de la CLECT est rendue obligatoire « *lors de chaque transfert de charges* » par l'article 1609 nonies C du CGI. Dans ses observations provisoires elle a recommandé à la CCD de saisir la CLECT sans délai pour évaluer le transfert de charges lié à cette compétence. Dans sa réponse la CCD a transmis le procès-verbal de la réunion de la CLECT du 2 juin 2022 qui a proposé le « *maintien de l'existant* ». La chambre constate que si cet avis était suivi par les communes, la charge de ce transfert, évaluée à 164 103 € par la commission, serait entièrement portée par le contribuable communautaire au bénéfice des communes concernées.

La situation est différente lors du transfert des zones d'activité économique, lorsqu'un EPCI est déjà compétent en la matière, pour le transfert en pleine propriété des biens immeubles des communes membres nécessaires à l'exercice de la compétence conformément à l'alinéa 6 de l'article L. 5211-17 du CGCT. Ainsi, c'est régulièrement qu'ont été transférées en 2018 les zones d'activité « ACTIPARC » à Chaneins et « Les Glacières » à Neuville-les-Dames.

Consécutivement aux interrogations de la chambre pendant l'instruction, la CCD a missionné un bureau d'études pour préparer le rapport quinquennal sur l'évolution des montants d'AC au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI prévu par le 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI. Il a été présenté en conférence des maires le 2 décembre 2021 puis soumis au conseil le 9 décembre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté de communes de la Dombes porte encore les traces d'une fusion ressentie comme forcée par les élus de ses communes membres. Il en résulte une progression très lente de la coopération intercommunale et de la structuration de ses services.

Le périmètre actuel, s'il ne donne pas toute satisfaction, correspond néanmoins en grande partie au territoire vécu par les habitants. En outre, l'EPCI a besoin d'une période de stabilité pour se mettre en capacité d'aborder une éventuelle nouvelle évolution de façon offensive et avec des moyens appropriés.

²² BA service commun, CA 2020.

La CCD reste faiblement intégrée notamment en raison de versements de fiscalité très importants et n'a pas instauré de mécanisme de solidarité communautaire.

Elle doit améliorer l'information des conseillers communautaires et des citoyens sur ses décisions relatives aux attributions de compensation et veiller à ce que les charges qui lui sont transférées lui soient compensées par les communes qui ne les portent plus et non par le contribuable communautaire, contrairement à ce qui a été proposé par la CLECT pour la compétence GEMAPI.

Bien que la communauté soit encore peu intégrée en matière fiscale, ses produits, comme ceux des communes membres, progressent depuis la fusion.

2 L'ORGANISATION DE L'ESPACE INTERCOMMUNAL

2.1 L'aménagement de l'espace intercommunal

2.1.1 Le schéma de cohérence territoriale de la Dombes

La CCD, accompagnée d'un bureau d'études, a repris la révision du SCOT de 2014 qui s'est achevée le 11 juillet 2019. Le SCOT a été approuvé par le conseil communautaire le 5 mars 2020, il est opposable depuis le 24 août 2020. Son contenu est conforme aux dispositions de l'article L. 141-2 du code de l'urbanisme en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Il comprend, en sus, un chapitre commun de l'inter-SCOT présenté dans la partie suivante et un diagnostic agricole. Justifié par les spécificités du territoire dombiste, ce dernier précise sa finalité en ces termes : « *approfondir les analyses faites sur les questions agricoles sur son territoire, et croiser celles-ci avec des problématiques de transport, d'habitat, d'industrialisation ou encore environnementales afin de définir et repérer des zones à forts enjeux, à préserver pour la pérennité de l'agriculture, pour construire le PADD et le DOO.* »²³

Une carte d'implantation des zones d'activités artisanales, industrielles, tertiaires et commerciales figure dans le diagnostic du SCOT. Une autre montre l'importante évasion commerciale qui s'établissait, selon le document, à 55 % en 2010. La cause avancée est la faible part d'emprise commerciale²⁴ : 45,3 % en 2010. Le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCOT définit une stratégie d'aménagement commercial présentée infra à propos de la coordination entre la CCD et ses communes membres.

²³ Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) et document d'orientation et d'objectifs (DOO).

²⁴ Le diagnostic du SCOT définit l'emprise commerciale comme la part des dépenses commercialisables captée par les commerces situés dans la zone (page110).

2.1.2 Les coopérations en matière d'aménagement et de développement durable

La CCD n'est pas dotée d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). En effet, malgré les habitudes de travail prises pour l'instruction des demandes d'autorisation du droit des sols, une majorité suffisante de communes s'est opposée au transfert de la compétence comme le permet l'article 136 de la loi du 24 mars 2014²⁵ pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. La communauté de communes ne dispose, dès lors, pour organiser l'aménagement de son territoire, que du SCOT qui reste un document de planification stratégique mais peu opérationnel par rapport aux documents plus prescriptifs que sont les PLU ou le programme local de l'habitat.

Au vu des délibérations transmises par la CCD, 61 % des communes ont délibéré dans ce sens, représentant 57 % de la population. Les délibérations faisaient état, pour la plupart, de la volonté des communes de conserver à leur niveau la maîtrise de leur développement. En conséquence, la CCD n'a pas rejoint les 50,8 % d'EPCI à fiscalité propre, représentant environ 40 millions d'habitants, qui détiennent cette compétence²⁶. Le territoire est ainsi privé d'un outil majeur de mise en cohérence et de maîtrise de son aménagement.

Pourtant, les trois communautés de communes préexistantes à la CCD ont su s'associer avec la communauté de communes Dombes Saône Vallée pour se doter du service unifié instructeur des demandes d'autorisation et actes relatifs à l'occupation et à l'utilisation du sol (ADS) présenté dans la partie relative aux mutualisations. La nouvelle convention approuvée par délibération du 27 mai 2021 prévoit que ce service, institué le 4 novembre 2014, a pour mission d'assurer l'instruction réglementaire des décisions prises par le maire en application de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme²⁷, ainsi que les certificats d'urbanisme, que les communes lui délèguent. Il est vrai que ce service joue essentiellement un rôle d'application des décisions encadré à la fois par les documents d'urbanisme communaux et les avis d'opportunité des maires qui, in fine, restent seuls décisionnaires.

Par ailleurs, une démarche inter-SCOT a été engagée en 2003 par treize syndicats mixtes porteurs de SCOT de l'aire métropolitaine lyonnaise. Signé le 12 novembre 2013 par les présidents des SCOT concernés, un engagement pour un aménagement coordonné de l'aire métropolitaine actualisé est annexé au SCOT de la Dombes en tant que chapitre commun à tous les SCOT concernés. Peu prescriptif, il fixe toutefois un certain nombre de principes et d'objectifs partagés telle la localisation des services à la population et des équipements structurants les polarités urbaines selon un modèle de développement multipolaire ou la mise en place de politiques de mobilité durable.

La communauté de communes a signé avec la région Auvergne-Rhône-Alpes et le département de l'Ain le 25 janvier 2018 le contrat de territoire Dombes-Saône aux côtés des communautés de communes limitrophes à l'ouest : Dombes Saône Vallée et Val de Saône centre. Il porte sur l'accompagnement des « *exploitations et des filières piscicoles, agricoles et*

²⁵ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population peuvent d'opposer à ce transfert de compétence. En l'espèce l'opposition des communes s'est manifestée dans un premier temps avant le 27 mars 2017, et a été confirmée avant le 1^{er} juillet 2021.

²⁶ Circulaire du 30 août 2021 relative à la contractualisation et à la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols, page 4 (NOR : TREB2118777C) (BO écologie du 20 octobre 2021).

²⁷ Il s'agit des permis de construire, d'aménager, de démolir et des déclarations préalables.

forêt-bois », la « *réalisation d'aménagements pour renforcer l'attractivité, les services de proximité et favoriser le développement économique local* », la préservation du cadre de vie et de la biodiversité, le développement du tourisme. Doté d'un financement de 33 M€, à parité entre le conseil régional et le conseil départemental, sa gouvernance associe très largement les acteurs locaux.

Comme cela est évoqué supra, la CCD est également engagée, depuis le 21 janvier 2021, dans un projet alimentaire interterritorial (PAIT), financé par les programmes européens LEADER et FEADER, aux côtés des deux mêmes communautés de communes. Les PAIT sont issus de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt²⁸ dont les objectifs sont définis à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime : « *rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et (...) développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation.* »

Au regard du périmètre retenu par le SDCI, force est de constater que les projets les plus structurants sont conduits à une échelle qui dépasse celle de ce périmètre.

Par ailleurs, la CCD a souhaité exercer la faculté de mettre en place un conseil de développement ouverte par l'article L. 5211-10-1 du CGCT. Il s'agit d'une approche volontariste, la délibération institutive du 10 décembre 2020 rappelant que ces conseils « *sont des instances de démocratie participative uniques, constituées de membres bénévoles issus de la société civile. Force de proposition, attachés à la construction collective par le débat (ils) s'efforcent d'apporter une expertise citoyenne dans le contenu des politiques locales.* ». A titre d'exemple, la commission transition écologique du conseil de développement a engagé début 2022 une action de sensibilisation aux enjeux climatiques reposant sur un atelier « *fresque du climat* ».

2.1.3 Une maîtrise des ressources foncières perfectible

La CCD n'a pas mis en place de dispositif de veille foncière. Elle déclare que la recherche du foncier disponible s'effectue au fil des projets ou des opportunités et que le bureau et la commission en charge du SCOT et des ADS réfléchissent sur les orientations à mettre en place, notamment dans le cadre du projet de territoire (cf. évolution des compétences). Elle gagnerait à se doter d'outils appropriés, notamment de bases de données foncières cartographiées, pour améliorer sa connaissance des ressources foncières du territoire.

2.1.4 La coordination entre la CCD et ses communes membres

En matière de développement économique, la concertation avec la région et le département s'effectue au sein des instances du contrat de territoire Dombes-Saône. En revanche, l'EPCI n'a pas mis en place de dispositif de coordination avec les communes membres qui irait au-delà d'échanges circonstanciels. Le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) du SCOT instauré conformément à l'obligation résultant des dispositions

²⁸ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme dans sa version en vigueur du 25 novembre 2018 au 1^{er} avril 2021²⁹ formule néanmoins un certain nombre de préconisations³⁰.

Il prône le renforcement des commerces de proximité des centres-bourgs, l'équilibrage de l'offre commerciale et définit une stratégie d'aménagement commercial. Cette dernière prévoit notamment de maîtriser la consommation d'espace, de renforcer l'accessibilité par des modes alternatifs à la voiture et d'améliorer les entrées de ville.

La CCD n'a pas mis en place d'autres démarches ou outils de coordination ou de concertation avec les communes en matière d'aménagement de développement du territoire tel un schéma des équipements publics. Elle n'a pas non plus mis en place de programme local de l'habitat, celui-ci n'étant obligatoire pour les communautés de communes que si elles répondent aux trois conditions cumulatives posées par le dernier alinéa de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation : être compétentes en matière d'habitat, avoir plus de 30 000 habitants et au moins une commune de plus de 10 000 habitants. Or, la CCD ne répond pas à la dernière d'entre-elles.

2.2 L'organisation des services sur le territoire de la communauté de communes

2.2.1 La présence des services sur le territoire

La CCD n'a pas mis en place d'organisation territorialisée structurée mais assure une présence de proximité de services publics essentiels par le pôle « emploi économie », en particulier la Maison de services au public (MSAP), désormais France services depuis sa labellisation par l'Etat³¹ en janvier 2021. Créée tout d'abord dans le cadre du dispositif des « relais services publics » par la communauté de communes de Chalaronne centre en 2008, objet d'une convention avec l'ANPE, le conseil général de l'Ain et la caisse d'allocations familiales de l'Ain, elle avait été labellisée MSAP par l'Etat le 1^{er} juin 2016.

Aujourd'hui, la labellisation France services permet à la CCD de recevoir une aide forfaitaire au fonctionnement de 30 000 € par an, financée à parité par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et par le fonds national France services (FNFS). France services tient des permanences au siège de la CCD à Châtillon-sur-Chalaronne et dans sept autres communes membres. Ce dispositif est complété par un accueil de premier niveau par les secrétaires de mairie volontaires de trois autres communes. Depuis la fusion, l'activité du service a très fortement progressé.

Pour l'année 2020, le contexte pandémique a entraîné une baisse conséquente des visites sur place (1 981 contre 2 985 en 2019) et une hausse des demandes par téléphone (903 contre

²⁹ Dans la version antérieure de de l'article L. 141-17 du code de l'urbanisme, le DAAC était facultatif et il n'est plus mentionné dans la version en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021.

³⁰ Selon l'article L. 131-4 du code de l'urbanisme, les documents d'urbanisme locaux : PLU, cartes communales doivent être compatibles avec les orientations du SCOT dont le DAAC est partie intégrante.

³¹ Ce dispositif est piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

373 en 2019) et courriels (11 en 2019, 63 en 2020). Le rapport d'activité 2020 montre que ce sont les usagers de Châtillon-sur-Chalaronne qui bénéficient le plus des services proposés puisqu'ils représentent 44 % des demandes, un peu plus de 31 points de plus que sa part dans la population totale du territoire.

Parmi les communes dont les habitants utilisent le moins ces services proportionnellement à leur poids démographique se détachent Mionnay (- 4 points), Saint-André-de-Corcy (- 3 points) et Chalamont (- 2,9 points), trois villes de plus de 2 000 habitants. Surtout, 12 % de la population de la CCD est peu ou pas touchée par France services puisqu'elle représente moins de 2 % de ses usagers. La chambre invite la communauté de communes à conduire un travail pour cerner les raisons de cette sous-utilisation afin de mettre en œuvre des actions pour y remédier et de respecter ainsi son objectif de rapprocher les citoyens du territoire des services essentiels.

Le service public d'assainissement non collectif (SPANC), dont l'importance est patente pour les territoires ruraux, fait aussi partie des services de proximité qui touchent directement les habitants. Celui de la CCD est composé de deux agents, un affecté au contrôle des installations et l'autre au suivi administratif et financier.

Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service public de l'assainissement non collectif 2020 fait état de 3 600 foyers abonnés pour 15 986 ménages recensés par l'INSEE³² en 2018 sur le territoire. Ainsi, environ un quart des ménages seraient touchés par ce service. En 2020, il a réalisé 287 contrôles de bon fonctionnement, 43 contrôles de réalisation et a instruit 52 demandes d'autorisations. En 2017, ces chiffres étaient respectivement de 73 contrôles de bon fonctionnement, 32 contrôles de réalisation et 29 contrôles de conception. En quatre ans, son activité de contrôle a plus que doublé.

D'autres services concrétisent la présence de la CCD sur le territoire tels le centre aquatique, les équipements destinés à la petite enfance, les interventions sports et musiques dans les écoles, ou le centre local d'information et de coordination gérontologique (CLIC) qui se déplace dans les familles.

2.2.2 L'articulation des interventions des services intercommunaux et communaux

Nonobstant les deux seuls services communs existant, il n'existe par ailleurs aucun dispositif ni aucune instance permettant de coordonner les interventions de services communautaires avec celles des services municipaux du territoire.

En outre, les services support communautaires sont eux-mêmes peu encadrés au regard des compétences exercées, comme cela est démontré infra dans les parties qui les concernent. Le conseil communautaire a cependant récemment approuvé le principe de créer deux emplois dans ce domaine, un informaticien et un gestionnaire financier, à l'occasion de l'examen du budget primitif 2022 du budget principal lors de sa réunion du 24 mars 2022.

³² La définition du ménage par l'INSEE est assez proche de la notion de foyer utilisée par la CCD : « Un ménage, au sens statistique du terme, désigne l'ensemble des occupants **d'un même logement** sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (en cas de colocation, par exemple). Un ménage peut être composé d'une seule personne. »

2.2.3 L'évolution de la qualité du service aux usagers depuis la fusion

Aucune enquête de satisfaction n'a été effectuée par la communauté de communes pour mesurer l'évolution de la qualité, de l'efficacité ou de l'efficience du service rendu depuis la fusion. Il n'existe pas non plus de mesure de l'évolution du coût pour les usagers.

Il est néanmoins possible de constater des améliorations concrètes en termes de pertinence et d'organisation de certaines interventions. Par exemple, dans le domaine de la petite enfance, la gestion des admissions dans les établissements a été harmonisée sur tout le territoire avec une procédure d'inscription commune assortie d'une grille de critères.

De même, le transfert de compétence sur le CLIC du Département vers l'EPCI, avec un périmètre d'intervention correspondant au sien et une intégration à France services doit permettre de mieux toucher les 9 651 personnes âgées de plus de 60 ans du territoire³³. Une communication lisible et appropriée a été mise en place en ce sens.

Dans le domaine du tourisme, la création de la SPL « Dombes tourisme » et l'élargissement de son actionnariat à la commune de Villars-les-Dombes, au département de l'Ain et à la région Auvergne-Rhône-Alpes par délibération du 29 avril 2021, créent les conditions de mise en place d'une politique cohérente mobilisant les acteurs et partenaires institutionnels concernés. Sa convention d'objectifs et de moyens avec la CCD prévoit notamment une coordination des « *interventions des divers partenaires du développement touristique local* », termes maintenus dans la nouvelle version pour 2021-2023, approuvée par le conseil communautaire le 10 décembre 2020.

Elle est aussi chargée de définir une « *stratégie de communication touristique du territoire*. » Son site Internet, abondamment illustré et d'une utilisation aisée, montre une volonté de fixer les touristes pour des séjours plus longs que pour la seule visite du Parc des Oiseaux en valorisant autant son patrimoine naturel que ses richesses architecturales et sa tradition gastronomique.

En termes de communication sur l'action de la CCD, ses rapports d'activités sont présentés annuellement, en septembre, au conseil communautaire avant d'être transmis aux communes pour présentation à leur conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. En outre, son site Internet, convivial et pratique, lui permet de promouvoir ses missions et services.

La chambre a pu constater que les communes relayent également les informations communautaires sur leurs sites telles Châtillon-sur-Chalaronne, Villars-les-Dombes, Villette-sur-Ain ou Saint-André-de-Corcy. Certaines renvoient sur le site de la CCD par des liens ciblés sur des sujets qui relèvent de sa compétence ou par un lien plus général comme Baneins ou Condeissiat. D'autres se contentent de présenter les services communautaires de leur territoire sans toujours faire référence à leur appartenance à la CCD.

³³ INSEE, dossier complet de la communauté de communes de la Dombes, 1^{ère} page.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec le SCOT de la Dombes, la CCD s'est dotée d'un outil de planification stratégique d'aménagement de son territoire. Le refus des communes de lui transférer la compétence en matière de plan local d'urbanisme l'empêche toutefois de décliner les principes du SCOT de façon cohérente et opérationnelle sur l'ensemble de son territoire. Ce document plus prescriptif que le SCOT lui manque d'autant plus qu'elle ne dispose pas non plus d'un programme local de l'habitat.

Les espaces de concertation ouverts par le contrat de territoire Dombes-Saône et le conseil de développement lui offrent la possibilité de s'appuyer sur les acteurs institutionnels, associatifs et économiques du territoire comme sur sa population. A contrario, elle ne parvient pas encore à jouer pleinement le rôle de coordination et de mise en cohérence des politiques publiques et de l'action quotidienne de ses services avec celle des communes.

3 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

Pendant la période contrôlée, la communauté de communes de la Dombes a compté de douze (en 2017) à quatorze (en 2020) budgets annexes ouverts principalement pour les zones d'activité communautaires mais aussi pour les déchets ménagers et le service public d'assainissement non collectif. Les dépenses de fonctionnement 2020 consolidées, c'est-à-dire budgets annexes (BA) et budget principal (BP) agrégés nets des flux financiers réciproques, s'élevaient à un peu plus de 21 M€.

Aux comptes administratifs 2020, les dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes représentaient moins de 30 % de celles du budget total de la communauté (BP + BA). Celles du budget annexe « déchets ménagers » représentaient près de 70 % de l'ensemble des budgets annexes. La qualité comptable et budgétaire a donc été principalement évaluée au regard du budget principal, à défaut d'indication contraire dans les développements qui suivent.

Le service des finances dispose en 2021 de trois agents de catégorie C représentant 2,1 ETPT, dédiés à la préparation et au suivi budgétaire. Le service est piloté par la responsable du pôle ressources, renommé « fonctions support » dans l'organigramme de 2021, également agent de catégorie C.

Au regard des compétences de la CCD et de son rôle pilote sur le territoire, l'organisation et la structuration de ce service paraît insuffisante, ce qui se ressent à l'examen de la qualité comptable, en particulier de la fiabilité des comptes.

3.1 Les procédures suivies et les outils

La qualité de l'information budgétaire et comptable repose en premier lieu sur celle des procédures de contrôle interne et des outils qui les supportent tels les systèmes d'information.

3.1.1 La procédure comptable

L'établissement n'a mis en place aucune procédure de contrôle interne comptable et notamment pour assurer la fiabilité et la sincérité des comptes et les procédures relatives au circuit de la dépense.

Cependant, des règles informelles ont été mises en place et sont rappelées régulièrement aux responsables de service. Elles concernent les principales étapes de la chaîne comptable : engagements juridique et comptable, service fait, mandatement...

La chambre invite la communauté de communes à formaliser ses principales procédures comptables et à conclure, pour le moins, une convention de partenariat avec le comptable lui permettant notamment de sécuriser son cycle budgétaire et comptable.

3.1.2 La procédure budgétaire

La procédure budgétaire n'est pas non plus formalisée. Elle est essentiellement pilotée par le service des finances, les arbitrages relevant de la présidente et du vice-président en charge des finances en relation avec les services.

Une prospective financière qui vient alimenter le rapport d'orientations budgétaires, élaborée par les services, est cependant présentée au bureau, puis à la commission finances et à la conférence des maires.

La communauté de communes dispose d'un logiciel référencé dans les collectivités territoriales de petite taille. Elle indique l'utiliser essentiellement pour la comptabilité, les emprunts et les immobilisations. En revanche, les tableaux de bord sont élaborés avec le logiciel bureautique Excel en l'absence d'interface avec les logiciels de ressources humaines et de marchés publics. En outre, ce logiciel ne permet pas de suivre les autorisations de programme et les crédits de paiement qui en découlent (AP/CP).

La chambre invite la communauté de communes à formaliser sa procédure budgétaire, notamment en diffusant aux services et aux élus une note annuelle en amont du lancement de la démarche d'élaboration budgétaire, afin d'en fixer les principales étapes et de donner des orientations spécifiques à l'exercice concerné. Elle l'encourage à examiner les possibilités de faire évoluer son système d'information financière afin de permettre les interactions avec ses autres logiciels métier, de faciliter l'établissement de tableaux de bord fiables et de disposer de modules de suivi et de prévision, notamment pour les AP/CP.

3.1.3 La qualité de l'information financière

3.1.3.1 Le rapport d'orientations budgétaires

Le débat sur les orientations budgétaires (DOB) vise à préparer l'examen du budget en donnant aux membres de l'organe délibérant, en temps utile, les informations qui leur permettront d'exercer, de façon effective, leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget. La tenue de ce débat est une formalité substantielle, dont l'absence peut entraîner l'annulation du budget primitif voté ultérieurement. Afin de garantir la qualité du débat, les élus doivent être destinataires d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), dont le contenu conditionne la régularité du DOB. L'article L. 2312-1 du CGCT³⁴, applicable à la communauté de communes, dispose à ce titre³⁵ que « dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ».

L'article D. 2312-3 du CGCT précise les obligations en la matière à compter des DOB 2017. Il impose en particulier « la présentation des engagements pluriannuels », notamment en matière de programmation des investissements, en dépenses et en recettes. Par ailleurs, l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018, applicable dès le 24 janvier 2018, ajoute de nouvelles obligations en disposant que, lors du DOB, sont présentées, pour le BP et les BA, les objectifs concernant : l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

En l'espèce, les débats sur les orientations budgétaires se sont tenus dans le délai fixé par l'article L. 2312-1 précité. Cependant, les rapports d'orientations budgétaires présentés ne respectent que partiellement les obligations légales et réglementaires. Ils ne comprennent pas de perspective pluriannuelle relative aux investissements et ne détaillent pas les informations concernant les dépenses de personnel en contradiction avec les 2° du A et les 2° et 3° du B de l'article D. 2312-3 précité ainsi que l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement prenant en compte les BP et BA et l'évolution du besoin de financement annuel. Malgré des améliorations concernant la présentation des dépenses de personnel, leur évolution prévisionnelle et la durée effective du travail au sein de la CCD, le ROB 2022 ne répond pas encore aux exigences réglementaires, la chambre invitant la communauté à poursuivre ses efforts en ce sens.

³⁴ Disposition s'appliquant aux établissements publics de coopération intercommunale par renvoi de l'article L. 5211-36 du CGCT.

³⁵ Dans sa version en vigueur à la suite de l'adoption de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

3.1.3.2 Le rapport sur l'égalité femmes hommes

Depuis le 1^{er} janvier 2016, dans les EPCI de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, l'article L. 2311-1-2 du CGCT impose la présentation par le président d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de l'EPCI, les politiques qu'il mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation³⁶.

Dans ses observations provisoires, la chambre observait que les présidents successifs n'avaient pas présenté de rapport dans ce domaine depuis la création de la communauté de communes et invitait la présidente en exercice à le faire dès la présentation du projet de budget 2022 à l'assemblée délibérante. Dans le cadre du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2022, un rapport relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes au sein de la CCD est joint au ROB. Ce document qui présente un état des lieux et un plan d'actions, gagnerait à être enrichi, pour l'avenir, par un volet relatif aux politiques communautaires conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1-2 du CGCT. La chambre observe, en outre, que le compte-rendu du DOB 2022 mis en ligne sur le site de la CCD ne fait pas état de la présentation de ce rapport.

3.1.4 La publicité des données

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36 du même code, prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, la mise en ligne sur le site internet de la collectivité :

- de la note explicative de synthèse et de la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles annexées au budget primitif et de celles annexées au compte administratif ;
- du rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice.

Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent. Pendant la période sous revue, hormis en 2019, la CCD a laissé les rapports d'orientation budgétaire à la disposition du public sur son site internet, dans le dossier relatif aux conseils communautaires. Il n'est toutefois pas aisé de les trouver en l'absence de dossier dédié.

En outre, aucune note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération ni de présentation brève et synthétique accompagnant les budgets primitifs et les comptes administratifs n'a été produite par la communauté de communes. En conséquence, elles n'ont pu être présentées sur son site internet alors que cette obligation est rappelée par le règlement intérieur de l'établissement³⁷. Celui-ci précise d'ailleurs que ce formalisme vise à « *permettre aux citoyens* » de « *saisir les enjeux* » des documents budgétaires.

La chambre invite la CCD à faciliter l'accès aux rapports d'orientation budgétaires sur son site internet. Elle lui recommande de joindre à la présentation des budgets primitifs et des

³⁶ Articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT, applicables aux EPCI.

³⁷ Règlements intérieurs de 2017 page 10 et celui de 2020 pages 12 et 13.

comptes administratifs au conseil communautaire, comme elle l'a fait pour son budget primitif 2022, une note explicative de synthèse et une présentation synthétique sur les informations financières essentielles et de les mettre en ligne sur son site internet, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

3.2 La fiabilité des documents budgétaires et des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptable M14 et M4 et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, sincérité et image fidèle.

Ont ainsi été vérifiés : la comptabilité d'engagement et les opérations courantes de gestion ; les opérations de cession ; le rattachement à l'exercice des charges et des produits.

La chambre a constaté :

- une bonne maîtrise de la comptabilité d'engagement et un apurement régulier des comptes transitoires ou d'attente et des avances versées sur commande d'immobilisations ;
- un bon suivi comptable des opérations de cession ;
- malgré l'absence de notes annuelles de clôture d'exercice, une procédure de rattachement coordonnée par le service des finances lors des réunions de direction qui s'avère opérante³⁸.

Les parties qui suivent présentent de façon plus détaillée les sujets appelant des observations particulières ou des recommandations.

3.2.1 La fiabilité des documents budgétaires

Les documents budgétaires examinés par la chambre³⁹ apparaissent dans l'ensemble convenablement tenus et exacts, à l'exception des annexes devant les accompagner, rendues obligatoires par les nomenclatures comptables pour le budget primitif et le compte administratif.

Par ailleurs, aucun des documents budgétaires étudiés ne comporte les ratios complets pour le budget principal notamment les moyennes de la strate, le ratio des emprunts par rapport aux dépenses d'équipement brut (sauf au BP 2021) ou celui de l'encours de dette. Néanmoins, l'annexe A2.4 « Typologie de la répartition de l'encours », est bien renseignée.

³⁸ Les montants sont peu significatifs pour le budget principal : 2 % des charges de gestion et 0,2 % des produits de gestion en moyenne de 2017 à 2020 mais un peu plus pour le budget annexe « déchets ménagers » : respectivement 8,7 % et 12,1 %.

³⁹ Budget principal : comptes administratifs 2017 et 2019, budget primitif 2021. Budget annexe « déchets ménagers » : comptes administratifs 2018 et 2020, budget primitif 2021.

Pour le budget principal, les annexes B1.7 des comptes administratifs examinés ne mentionnent pas de subventions alors que le compte 6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes privées » est bien mouvementé durant la période. Il en est de même de l'annexe C2 qui n'est pas renseignée alors que la CCD a mis en place plusieurs délégations de service public (DSP)⁴⁰ et a pris des participations. Or cette annexe doit retracer les participations de l'EPCI dans divers organismes ainsi que les engagements aux titres des délégations de service public, garantie ou cautionnement d'emprunt, subventions supérieures à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Constituent des participations, les droits détenus par une collectivité dans le capital d'établissements publics, semi-publics ou privés matérialisés ou non par des titres.

Concernant le budget principal, deux participations ont été prises durant la période, au capital des sociétés publiques locales (SPL) « Dombes tourisme » en 2018 (36 990 €) et « Service Public de Performance Energétique de l'Habitat » en septembre 2021 (24 000 €). Elles s'ajoutent à la participation à la SEMCODA (99 899 €) intégrée à l'actif de la CCD lors de la fusion et datée de 2006. Trois actions de la SPL « Dombes tourisme » d'une valeur de 10 € ont été cédées en 2021, à raison d'une par collectivité, à la commune de Villars-les-Dombes, au département de l'Ain et à la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Des immobilisations financières ont par ailleurs été constituées à hauteur de 1 309 522 €. Il s'agit essentiellement d'avances aux budgets annexes. On trouve également à l'inventaire de la CCD une avance de 1 025 143 € au BA du parc d'activité économique de la Dombes datant de décembre 2016 qui ne devrait plus y figurer, le budget de ce parc étant clôturé depuis janvier 2020.

Sur la période, aucune participation ni immobilisation financière n'a été retracée aux comptes administratifs du budget annexe « déchets ménagers », en cohérence avec l'état de l'actif du comptable et l'inventaire de la communauté.

La chambre enjoint la communauté de communes de renseigner l'ensemble des annexes budgétaires qui la concernent et de compléter les ratios des documents budgétaires conformément aux instructions budgétaires et comptables.

3.2.2 L'exécution budgétaire

3.2.2.1 Les taux de réalisation

Les taux d'exécution budgétaire, qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement mandatées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante, permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Celle-ci contribue à la sincérité budgétaire et à l'équilibre réel du budget, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

Au budget principal, ces taux apparaissent cohérents pour les recettes de fonctionnement. Ce n'est pas le cas pour les dépenses, malgré une amélioration à partir de 2019. L'écart entre les taux d'exécution des recettes et des dépenses de fonctionnement, de presque douze points en moyenne de 2017 à 2020, est anormalement élevé, dénotant à la fois une

⁴⁰ DSP du centre aquatique de Villars-les-Dombes, Base de loisirs de Saint-Nizier-le-Désert, relais assistantes maternelles (RAM), accueils jeunes enfants et micro-crèches.

prévision insincère et des carences dans le suivi d'exécution. C'est encore plus vrai pour les dépenses et recettes d'investissement qui font l'objet d'une sous-évaluation patente, seule 2018 présentant des taux un peu plus acceptables.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution des deux sections

Taux d'exécution	2017	2018	2019	2020	moyenne 2017-2020
Dépenses réelles de fonctionnement	88,2 %	83,9 %	90,9 %	89,5 %	88 %
Recettes réelles de fonctionnement	97,5 %	98,4 %	103 %	100 %	99,7 %
Dépenses d'équipement Hors RAR	22,5 %	71,6 %	28,1 %	21,8 %	36 %
Dépenses d'équipement y.c RAR	38,2 %	91,3 %	42,8 %	28,7 %	50,3 %
Recettes d'équipement Hors RAR	8,5 %	89,4 %	10,5 %	4,4 %	28,2 %
Recettes d'équipement y.c RAR	16,3 %	99,6 %	36,5 %	40,6 %	48,2 %

Source : comptes administratifs.

La communauté de communes ne gère pas ses dépenses d'équipement en autorisations de paiement et crédits de paiement (AP/CP). Dès lors les dépenses à engager ou restant à réaliser doivent être inscrites au budget en crédits de paiement dans leur totalité, induisant un taux d'exécution faible pour les grandes opérations et d'importants restes à réaliser. De plus, l'absence de plan pluriannuel d'investissement abordée infra dans la partie consacrée à la programmation des investissements restreint la capacité de prévision et de suivi des investissements. Cependant, ces deux facteurs ne suffisent pas à expliquer la grande faiblesse des taux d'exécution.

Ces écarts de réalisation et de prévision dégradent la sincérité du budget. Cette situation est à mettre en relation avec les constats effectués sur la situation financière, notamment ceux portant sur l'importance des excédents, du fonds de roulement et de la trésorerie, ainsi que sur la fiscalisation excessive. La chambre recommande à la CCD d'améliorer la prévision et le suivi de l'exécution budgétaire, en estimant précisément le volume des dépenses et recettes d'investissement et en mettant en place la procédure d'AP/CP pour les opérations les plus importantes, à compter de 2022.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice s'engage à mettre en place des AP/CP au plus tard en 2023.

3.2.2.2 Les restes à réaliser

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépense qu'en recette⁴¹, contribue à la sincérité budgétaire. En fonctionnement, pour les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 3 500 habitants, qui doivent procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice, ils ne concernent que les opérations n'ayant pas donné lieu à rattachement, en l'absence de service fait au 31 décembre de l'exercice, ou n'ayant pas d'incidence significative sur le résultat. En dépenses il s'agit des dépenses engagées au 31 décembre de l'exercice, non mandatées à l'issue de la journée complémentaire. Pour les

⁴¹ Il s'agit de dépenses engagées mais non mandatées ou de recettes acquises qui n'ont pas pu être titrées.

recettes, il s'agit de celles qui sont certaines et n'ont pas été mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire⁴².

En investissement, pour tous les établissements, les RAR correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre. Ils sont en outre pris en compte dans l'affectation du résultat⁴³.

La correcte détermination des RAR dépend de la bonne application de la comptabilité d'engagement.

La communauté de communes établit des RAR uniquement en investissement, dans le strict respect des obligations réglementaires. Les RAR qui figurent aux comptes administratifs du budget principal et du budget annexe « déchets ménagers » sont concordants avec les états des restes approuvés par le comptable public.

Leur justification a été examinée sur la base d'un échantillon représentant les deux tiers du total de leur montant cumulé sur la période. La communauté de communes n'a pu justifier totalement que six d'entre eux. Aucun justificatif n'a notamment été produit pour les recettes du budget principal en 2019 et 2020 où la CCD a inscrit près d'1 M€ de subventions, ce qui met en cause la sincérité des RAR.

Les inscriptions en RAR évoluent globalement à la baisse en dépenses d'équipement hors opérations sur la période. En recettes d'équipement elles augmentent pour le budget principal, le budget annexe « déchets ménagers » n'en comportant pas.

3.2.2.3 L'affectation du résultat

L'article L. 2311-5 du CGCT, applicable aux EPCI par renvoi de l'article L. 5211-36, dispose que le résultat de la section de fonctionnement de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté, s'il est excédentaire, ou reporté sur la ligne D002 du budget « déficit de fonctionnement reporté », s'il est déficitaire, « *en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant.* »

La communauté de communes a affecté de manière régulière son résultat de fonctionnement sur la période sous revue. Toutefois, en 2017, un écart de - 87 104 € apparaît sur la délibération d'affectation de la CCD par rapport au compte de gestion 2017 concernant le résultat cumulé. Les effets de cette erreur ont été neutralisés dès l'exercice 2018.

La chambre relève par ailleurs le niveau élevé des excédents de fonctionnement cumulés durant la période, avec une forte augmentation en 2021 à 5,1 M€, contre 3,9 M€ en 2017. Les effets de cette situation sont évoqués dans la partie relative au fonds de roulement et à la trésorerie.

⁴² Instruction budgétaire et comptable M14 en vigueur au 1^{er} janvier 2021, tome 2, pages 156 et suivantes.

⁴³ Ibidem.

3.2.3 Les opérations relatives aux immobilisations

3.2.3.1 Les comptes d'immobilisations

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation 20 (incorporelles) ou 21 (corporelles). Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire, ne pas retarder la constatation des amortissements des biens concernés et présenter des comptes de résultats annuels et des comptes de bilan exacts.

La chambre a analysé les comptes d'immobilisation des budgets principal et annexe « déchets ménagers » qui représentaient en 2020 près de 96 % des dépenses réelles d'investissement des budgets de la CCD. Il en ressort que les intégrations des travaux en cours ne sont pas effectuées à un rythme convenable. Le rapport entre le solde des immobilisations en cours et les dépenses d'équipement de l'année correspondante est passé sur la période de 1,7 à 10,4 (voir détail en annexe), dégradation qui concerne essentiellement le budget principal (le rapport pour le budget annexe passant de 0,8 à 0,6).

La chambre invite la communauté de communes à accélérer le rythme d'intégration de ses immobilisations en cours. La lenteur avec laquelle elle l'a fait jusqu'à présent affecte la constatation de l'amortissement de ces immobilisations et déporte la charge des dotations correspondantes sur les exercices à venir. L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que l'amortissement « est calculé à partir du début de l'exercice suivant la date de mise en service ». Elle ajoute que « la sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée ». La sincérité du bilan et du compte de résultat des exercices de la période en a été affectée.

3.2.3.2 Le suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur, qui tient un inventaire en fonction des entrées et des sorties de biens du patrimoine, et au comptable public, responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

L'examen des mêmes budgets que pour les comptes d'immobilisation montre que l'état de l'actif et l'inventaire ne sont pas concordants :

Tableau n° 9 : Concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif

Comptes	CCD (valeur brute)	Comptable (val. brute)	Différence
	(A)	(B)	(B-A)
Budget principal			
Immobilisations incorporelles	4 013 524	5 029 205	1 015 680
Immobilisations corporelles	40 505 109	52 803 787	12 298 677
Immobilisations en cours	9 844 651	9 020 736	- 823 915
Immo. affectées concédées affermées ou mises à disposition	0	598 444	598 444
Participations et créances rattachées aux participations	136 889	136 889	0
Autres immobilisations financières	2 744 301	1 592 375	- 1 151 926
Total :	57 244 475	69 181 436	11 936 961
Budget annexe déchets ménagers			
Immobilisations corporelles	1 216 405	1 159 524	- 56 881
Immobilisations reçues en affectation	58 511	70 848	12 337
Immobilisations en cours	137 166	99 860	- 37 306
Total :	1 412 082	1 330 232	- 81 849

Source : inventaires CCD au 19/10/21, retraité par la CRC pour le BA, états de l'actif du comptable 2020.

La CCD n'ayant pu fournir des documents arrêtés à la même date que l'état de l'actif du comptable, une petite partie des écarts pour le budget principal s'explique par des entrées et sorties entre le 1^{er} janvier et le 19 octobre 2021.

Si des régularisations peuvent être effectuées rapidement pour le budget annexe « déchets ménagers », celles-ci sont d'un volume très important pour le budget principal, en particulier pour les immobilisations corporelles qui en représente la très grande majorité. La chambre invite la CCD à se rapprocher sans délai du comptable afin de vérifier les montants patrimoniaux inscrits dans la comptabilité de l'établissement.

3.2.4 Les opérations comptables de fin d'exercice

3.2.4.1 Les amortissements

En matière d'amortissement, la communauté de communes respecte les dispositions légales et réglementaires et celles de l'instruction M14. Elle doit toutefois s'astreindre à apurer rapidement le compte des immobilisations en cours comme cela est rappelé supra et poursuivre le rattrapage engagé.

3.2.4.2 Les subventions transférables

Les subventions reçues, qui servent à réaliser des immobilisations amortissables, sont appelées subventions transférables selon l'instruction M14. Elles doivent elles-mêmes faire chaque année l'objet d'une reprise à la section de fonctionnement et disparaître ainsi du bilan parallèlement à l'amortissement de l'immobilisation. Le montant de la reprise correspond à celui de la subvention, rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné. Les différents comptes concernés ont évolué comme suit durant la période sous revue pour le budget principal :

Tableau n° 10 : Amortissement des subventions transférables

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Solde c/131	4 269 608	4 637 460	4 912 782	5 022 907	5 211 642
Débit c/1391	12 978	12 522	0	12 185	12 183
Crédit c/777	12 978	12 522	0	12 185	12 183
Ecart 777 / 1391	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion, budget principal.

Il en ressort que si des mouvements de reprise ont bien eu lieu et ont été effectués de façon régulière, ils apparaissent très faibles, et même inexistantes en 2019, au regard du solde des subventions transférables et surtout de son évolution sur la période. La CCD l'explique par des discordances très nombreuses entre son inventaire du patrimoine et l'état de l'actif du comptable qui sont antérieures à la fusion. Elles empêchent l'amortissement des immobilisations et donc celui des subventions liées à ces amortissements.

La chambre invite la CCD à améliorer significativement la reprise au compte de résultat des subventions transférables et à assurer rapidement une régularisation de celles qui n'en ont pas bénéficié.

3.2.4.3 Les provisions

En application des dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée par délibération « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance* » ou « *d'une procédure collective* », en particulier au titre des garanties d'emprunts, et « *lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public* ». Une provision peut aussi être constituée lorsqu'une charge future est identifiée et évaluée, notamment pour les comptes épargne temps (CET) comme le prévoit l'instruction M14.

Durant la période, la communauté de communes déclare ne pas avoir constitué de provision ni délibéré pour instituer un régime de provisions budgétaires. Toutefois, elle a intégré 30 000 € de provisions pour garantie d'emprunt lors de sa création par transfert de la communauté de communes de Chalaronne centre sans que l'on puisse connaître l'origine exacte de ce risque. Il conviendrait que l'établissement analyse le détail de cette provision afin de l'actualiser.

Elle n'a pas constitué d'autres provisions, malgré l'existence d'un contentieux qui n'est pas encore soldé. Bien qu'aucune condamnation pécuniaire n'ait été prononcée à ce jour, il n'est pas possible de conclure à l'absence de risque pour se dispenser de provisionner. Les dispositions précitées du CGCT imposent une estimation du montant de la charge correspondant au risque financier encouru qui ne semble pas avoir été effectuée.

Elle devrait également évaluer le risque de dépréciation de la valeur des actions de la SEMCODA qu'elle a acquises à hauteur de 99 899 €, car celui-ci est réel⁴⁴. La commune pourrait, à titre de bonne gestion, constituer des provisions pour dépréciation d'actifs. En tout état de cause, elle devra obligatoirement provisionner dans l'hypothèse où une procédure collective serait ouverte à l'encontre de la société d'économie mixte comme le prévoit l'instruction comptable M14 en application de l'article R. 2321-2 précité.

De plus, l'état des comptes épargne temps montre, qu'en moyenne, 16 % des jours épargnés sont utilisés par les agents. Malgré le faible volume actuel de ceux-ci, la croissance du stock justifierait la constitution de provisions, comme le demande l'instruction M14 pour les provisions facultatives, d'autant que le risque est ici certain. Le fait que la CCD n'a pas ouvert la possibilité d'indemnisation de ces jours est sans effet sur le risque, l'utilisation des jours générant également un coût pour l'établissement. Ce risque peut être évalué sur la base des consommations antérieures et des stocks, tous les jours épargnés pouvant être provisionnés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique avoir prévu de constituer des provisions pour dépréciation des actifs circulants par des délibérations spécifiques du 23 juin 2022 pour son budget principal et quatre budgets annexes. La chambre relève que ces provisions, telles qu'elles sont présentées dans les pièces produites,

⁴⁴ Voir notamment le rapport de la chambre sur cette société : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-02/ARA202110.pdf>

seraient constituées pour des créances douteuses ou contentieuses mais qu'aucune ne le serait pour les autres motifs évoqués dans ses observations ci-dessus.

La chambre recommande à l'établissement de poursuivre la mise en place, engagée en 2022, d'un mécanisme de provisionnement pour risques et charges conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, et aux instructions budgétaires et comptables. Le provisionnement répond au principe comptable de prudence et contribue au respect des principes comptables d'indépendance des exercices et de sincérité qui ont valeur constitutionnelle, comme le rappelle le comité de fiabilité des comptes locaux⁴⁵.

3.2.5 Les opérations sous mandat

Ces opérations consistant à réaliser un investissement pour le compte d'un tiers sont prévues par la loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique. Les dépenses et les recettes correspondantes sont constatées au compte 458 qui est un compte budgétaire participant à l'équilibre de la section d'investissement. Cette opération doit être, en principe, neutre budgétairement pour la collectivité mandataire. L'éventuelle différence entre dépenses et recettes s'analyse comme une subvention en nature.

Le budget principal est concerné au titre de travaux accomplis par la communauté de communes du centre Dombes, avant la fusion, pour le compte de celle de Chalaronne centre et la régie départementale Naturein qui gère le Parc des Oiseaux de Villars-les-Dombes, dans le cadre d'une opération dénommée « cyclo-Dombes ».

Il apparaît que l'opération n'a pas été soldée, seule une recette de 1 069 € apparaissant en 2017 au compte 458201. Sa réalisation a bien été retracée par l'ordonnateur dans les comptes administratifs du budget principal et leurs annexes (annexe A9). La balance des comptes fait apparaître un solde débiteur du compte 458 de 20 857 €. La CCD a expliqué que l'opération n'ayant pas rencontré le succès escompté a été arrêté en 2017 et le principe des contreparties abandonné. La chambre relève que la neutralité budgétaire de cette opération n'a pas été respectée.

3.2.6 Les flux financiers entre le budget principal et les budgets annexes

Afin de disposer de comptes fiables, il est nécessaire que les charges et produits d'un service annexe s'imputent directement dans le budget annexe de ce service. Lorsque la collectivité effectue des prestations pour le compte du service, elle établit une facturation au plus tard en fin d'exercice sur la base du coût de revient de la prestation, lorsqu'il peut être aisément déterminé, ou selon une répartition forfaitaire.

Selon le comité de fiabilité des comptes locaux, les « *flux réciproques correspondent à des flux échangés entre deux entités (...) se traduisant par l'enregistrement d'opérations au compte de résultat ou au bilan d'une manière symétrique, dans la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives dans les deux comptabilités. Les comptes*

⁴⁵ Guide comptable et budgétaire des provisions pour risques et charges, CCFL, octobre 2015, page 3 notamment.

représentatifs de flux réciproques sont égaux et de sens contraire dans la comptabilité des deux entités. »⁴⁶ Les écritures concernant les prestations réciproques entre le budget principal (BP) et les budgets annexes (BA) devraient donc être équilibrées au regard des comptes sur lesquels elles s'imputent.

Les mises à disposition de personnel et les frais payés par le BP de la CCD pour les BA sont convenablement retracés et n'appellent pas de remarque.

En revanche, le remboursement de 100 000 € au titre d'une avance remboursable de 200 000 € consentie par le BP au BA du SPANC a été imputé à tort en recettes sur le BP au compte 7551 (qui concerne les services publics administratifs - SPA). La chambre observe que le solde de 100 000 € ainsi qu'une avance au BA « déchets ménagers » de 450 000 € n'ont pas été remboursés.

Les subventions de fonctionnement versées par le BP aux BA et la prise en charge des déficits des BA des SPA par le BP présentent des flux déséquilibrés avec des erreurs d'imputation, de même que certains opérations réciproques sur des comptes de bilan.

Les flux entre les budgets principal et annexes représentent des volumes importants (10,7 M€ en 2020) et donc des enjeux de qualité comptable et de gestion financière significatifs. La chambre invite la CCD à se rapprocher du comptable pour arrêter une méthode stable et juste d'imputation de ces flux qui faciliterait l'analyse financière globale des budgets de la CCD et permettrait de vérifier rapidement l'équilibre des écritures concernant ces flux entre le BP et les BA.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service des finances apparaît insuffisamment structuré pour faire face aux enjeux que doit relever la CCD. Il en résulte des procédures peu formalisées et peu sécurisées, une qualité comptable et budgétaire ainsi qu'une fiabilité des comptes insuffisantes. La comptabilité d'engagement est en revanche relativement bien maîtrisée comme la procédure de rattachement.

La qualité de l'information financière est perfectible. Les excédents de fonctionnement cumulés sont particulièrement élevés, plus encore en fin de période où ils dépassent 5,1 M€.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

Comme indiqué supra, le budget de la communauté de communes comprend au 31 décembre 2021 quinze budgets dont le budget principal. Le périmètre de l'analyse est généralement celui du budget principal relevant de l'instruction budgétaire et comptable M14, qui représente 75 % des recettes totales de fonctionnement en 2020. Les six budgets M14 qui

⁴⁶ Guide des flux financiers réciproques dans le secteur public local, septembre 2018.

concernent les zones d'activité retracent, en comptabilité de stocks, les mouvements liés à leur aménagement, ce qui ne rend pas pertinent leur consolidation avec le budget principal.

En ce qui concerne l'autofinancement et l'endettement, il est apparu nécessaire toutefois de présenter une analyse en consolidant les données de l'ensemble des budgets, c'est-à-dire en neutralisant les flux entre BP et BA après les avoir agrégées. Cela permet de mesurer l'impact des budgets annexes sur la situation globale de la communauté de communes.

4.1 La formation de l'autofinancement

La chambre analyse en particulier la situation financière d'un établissement public de coopération intercommunales au regard de son excédent brut de fonctionnement⁴⁷ (EBF) et de sa capacité d'autofinancement brute⁴⁸ (CAF brute).

L'EBF du budget principal, après un tassement de 522 346 € en 2019, a presque quintuplé en 2020. Globalement sur la période il a augmenté de plus de 2 M€ et représente 33,3 % des produits de gestion en 2020, ratio très satisfaisant, contre 8,7 % en 2017. La CAF suit un mouvement quasi symétrique avec une augmentation de plus de 2,1 M€ et un ratio de 30,5 % des produits de gestion contre 4,9 % en début de période. Après déduction de l'annuité en capital de la dette, la CAF nette qui en résulte suit le même mouvement mais avec une amplitude atténuée par une augmentation de cette annuité de 190 075 €. La situation financière de la CCD a donc connu une amélioration significative sur la période (hors budgets annexes).

L'EBF consolidé (comprenant budget principal et budgets annexes) était plus élevé que celui du seul BP en début de période. Si l'augmentation des charges est inférieure à celle des produits, il progresse moins que celui du budget principal à 23,6 % en 2020, 47,2 % en 2021. En fin de période il représente 21,3 % des produits de gestion contre 18,1 % à son début, soit une progression beaucoup plus modeste. Il en est de même de la CAF brute et de la CAF nette, cette dernière représentant, en 2021, 19 % des produits de gestion contre 10,4 % en 2017.

⁴⁷ L'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à l'excédent des produits courants sur les charges courantes, est la ressource fondamentale de la commune pour financer ses dépenses d'équipement, indépendamment des produits et charges financières et exceptionnelles.

⁴⁸ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent du fonctionnement utilisable pour financer l'investissement après prise en compte des charges d'intérêt de la dette.

Tableau n° 11 : Formation de l'autofinancement consolidé de la CCD

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021/17
Produits de gestion (A)	10 017	9 979	11 126	11 600	12 580	25,6%
- Charges de gestion (B)	8 200	8 081	9 633	9 354	9 905	20,8%
= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 817	1 898	1 492	2 246	2 675	47,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	18,1 %	19 %	13,4 %	19,4 %	21,3%	
+/- Résultat financier	- 239	- 215	- 256	- 211	-182	-23,99%
+/- Solde opé. aménagements de terrains (ou +/- values cession stocks)	- 18	- 1 284	55	- 22	-41	
+/- Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)	- 13	164	85	- 15	623	
= CAF brute consolidée, tous budgets	1 547	564	1 376	1 998	3 075	98,75%
<i>en % des produits de gestion</i>	15,4 %	5,6 %	12,4 %	17,2 %	24,45%	
- Annuité en capital de la dette	507	548	753	720	738	46%
= CAF nette ou disponible (C)	1 040	16	623	1 278	2 337	124,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,4 %	0,16 %	5,6 %	11 %	19%	

Source : comptes de gestion tous budgets, retraitement CRC.

La capacité d'autofinancement consolidée de la communauté de communes se situe à un niveau satisfaisant, qui s'est maintenu sur la période contrôlée, malgré un creux en 2018. L'évolution des charges de gestion des budgets annexes doit être surveillée.

4.1.1 Les produits de gestion

En début de période, la fiscalité nette représentait 53,8 % des produits de gestion du BP contre 30,3 % pour les ressources institutionnelles et 15,9 % pour les ressources d'exploitation. En 2021, la fiscalité reste la ressource dominante, à 43,7 %. La hausse des produits d'exploitation en 2020 est conjoncturelle comme cela est expliqué dans la partie dédiée. Au total, les produits de gestion, nets des versements, baissent de 2,3 % pendant la période, la croissance des ressources d'exploitation (+2,5 %) et des ressources institutionnelles (+27,8%) ne parvenant pas à compenser la baisse de 20,7 % des ressources fiscales nettes.

Tableau n° 12 : Composition et évolution des produits de gestion 2017-2021

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021/17
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11 066	11 712	9 473	9 644	10 291	-7,0%
- Fiscalité reversée	- 6 451	- 6 947	- 6 620	- 6 620	- 6 633	2,8%
= Fiscalité totale (nette) (a)	4 615	4 765	2 854	3 025	3 658	-20,7%
+ Ressources d'exploitation (b)	1 364	1 295	1 533	2 678	1 397	2,5%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations) (c)	2 599	2 533	2 405	2 718	3 320	27,8%
+ Production immobilisée, travaux en régie (d)	0	0	0	0	0	/
= Produits de gestion (a+b+c+d)	8 577	8 593	6 792	8 421	8 376	-2,3%

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

4.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Leur diminution ne doit pas occulter le dynamisme des produits des impôts locaux, d'autant qu'elle provient de la rectification à partir de 2019 de l'imputation des reversements de TEOM au BA « déchets ménagers » (du compte 6521 au compte 7398 « reversements, restitutions et prélèvements divers »). Ces ressources sont ainsi amputées de près de 3 M€ en 2019 et 2020.

Si l'on s'en tient aux impôts directs locaux, ils progressent de 9,6 % entre 2017 et 2020, en dépit d'un tassement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2020. Cette année-là, avant la suppression de la perception de la taxe d'habitation par les EPCI, la part des impôts économiques⁴⁹ et celle des impôts sur les ménages⁵⁰ était équivalente. A partir de 2021, celle des premiers devient prépondérante.

Tableau n° 13 : Évolution des produits des impôts directs locaux

Produit des taxes en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Évol. 2020/17
Cotisation foncière des entreprises	2 513	2 605	2 722	2 809	2 157*	11,8 %
Taxe d'habitation (dont THLV)	3 439	3 619	3 761	3 848	SO	11,9 %
Taxe foncière s/ propr bâties	548	618	637	728	1 542*	32,8 %
Taxe foncière s/ propr non bâties	170	184	187	208	186*	22,4 %
TF s/ propr non bâties additionnelle	65	65	68	69	74*	6,2 %
Cotisation sur valeur ajoutée entrep.	1 551	1 343	1 494	1 467	1 424	- 5,4 %
Imposition forfaitaire entr. Réseaux	175	174	168	174	183	- 0,6 %
Taxe sur les surfaces commerciales	292	267	290	292	314	0,0 %
Total	8 753	8 875	9 327	9 595	5 880*	9,6 %

Source : comptes individuels des collectivités (collectivités-locales.gouv.fr.), balances de l'EPCI - *2021, prévisionnel état 1259.

⁴⁹ Ils sont constitués de la contribution économique territoriale, qui regroupe la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).

⁵⁰ Ils regroupent la taxe d'habitation, jusqu'en 2020, et les taxes foncières.

Les taux pour lesquels la communauté de communes est décisionnaire sont restés constants jusqu'en 2020. Jusqu'à cette année-là, l'augmentation des produits des impôts directs reposait essentiellement sur la revalorisation des bases, en particulier celles de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti qui ont crû toutes les trois d'un peu moins de 9,5 % de 2017 à 2020. La part revalorisation physique est prépondérante, en particulier pour la dernière citée.

Le potentiel fiscal de la CCD est de 277 € par habitant en 2021, inférieur de 45 € à celui des communautés de communes de 30 000 à 50 000 habitants. En 2020 le produit des impositions directes représentait 243 € par habitant contre 299 €⁵¹ en moyenne pour les groupements de communes à fiscalité propre de 30 000 à 50 000 habitants.

Les autres impôts locaux perçus par la CCD sont la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la taxe de séjour, le prélèvement sur les produits des jeux et, depuis 2018, la taxe GEMAPI. La TEOM a généré une recette de près de 2,8 M€ en moyenne de 2017 à 2020. Avec une moyenne annuelle inférieure à 50 000 €, la taxe de séjour apporte une ressource plus accessoire, et plus encore le prélèvement sur les produits des jeux avec une moyenne inférieure à 2 500 €. Ce dernier n'est plus perçu depuis 2020.

Le produit de la taxe GEMAPI, détaillé supra, dans la partie traitant de la compensation des transferts de compétences, est ici inclus dans celui des taxes foncières et de la taxe d'habitation. En effet, en application de l'article 1530 bis du code général des impôts, il est réparti entre les contribuables assujettis à ces taxes proportionnellement aux recettes que celles-ci ont procurées l'année précédente.

En 2021, la CCD a décidé d'augmenter les taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties de respectivement 169 % (de 1,56 % à 4,2 %) et 4 % (de 5,76 % à 6 %). Cette augmentation n'est justifiée ni par une capacité d'autofinancement insuffisante, comme cela est démontré ci-dessus, ni par la programmation d'investissements importants décidée formellement par le conseil communautaire. Seule une enveloppe globale de 25 M€, répartie par année jusqu'en 2025, a été présentée au conseil communautaire le 24 février 2022 à l'occasion du DOB. Elle ne repose pas sur un plan pluriannuel d'investissement détaillé.

4.1.1.2 Les reversements de fiscalité

Comme indiqué supra, la CCD reverse une attribution de compensation (AC) aux communes membres. La décision, commentée dans la partie relative à la compensation des transferts de compétence, de basculer, à partir de 2019, une partie des AC correspondant à la restitution de la compétence voirie de fonctionnement en investissement, a produit une baisse en trompe-l'œil du montant global des AC de 512 723 €. Après retraitement, il apparaît qu'elles augmentent en réalité de 3,1 % entre 2021 et 2017, marquant ainsi un repli sensible de l'intégration financière :

⁵¹ Les collectivités locales en chiffres 2021 - DGCL, page 55.

Tableau n° 14 : Fiscalité reversée

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Var. 2021 /2017	En %
Reversement d'attribution de compensation (fonctionnement et investissement)	6 436	6 435	6 636	6 636	6 634	199	3,1%
= Total fiscalité reversée entre collectivités locales	6 436	6 435	6 636	6 636	6 634	199	3,1%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ⁵²	511	511	511	511	511	0	SO
= Total fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	511	511	511	511	511	0	SO
= Total fiscalité reversée	6 947	6 947	7 147	7 147	7 146	199	2,9%

Source : comptes de gestion, retraité CRC sur la base des comptes administratifs.

Les reversements de fiscalité sont très importants en comparaison des ressources fiscales propres. La part des impôts locaux (compte 731) conservée par la CCD après déduction des seules AC en fonctionnement représente 31 % en moyenne de 2017 à 2021.

4.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation d'un montant de 1,4 M€ en 2021, ont augmenté en moyenne annuelle de 0,6 %, avec une augmentation sensible en 2020. Cette année-là, est intervenu le remboursement par le BA du Parc d'Activité Chalaronne centre d'une partie de l'avance remboursable que lui avait consentie le budget principal. Hors de cette recette exceptionnelle, elles sont pour l'essentiel constituées de remboursements en provenance des budgets annexes au titre de mises à disposition de personnel.

4.1.1.4 Les dotations et participations

Constituées pour 47,4 % en 2021 de la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement, elles augmentent de 27,8 % de 2017 à 2021 malgré la baisse de 10,9 % de cette dotation dans le même temps. Celle-ci est en effet contrebalancée par la hausse de 51,9 % des subventions reçues notamment au titre de la Maison des services au public, de la micro-crèche, du contrat enfance jeunesse, du programme LEADER et de diverses opérations financées par le conseil régional.

4.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion du budget principal baissent fortement entre 2017 et 2021, de 22,5 %, ce qui représente plus de 1,7 M€. Cette évolution s'explique exclusivement par la

⁵² L'article 78 de la loi de finances pour 2010 a instauré un fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) qui permet d'assurer à chaque collectivité territoriale, par l'intermédiaire d'un prélèvement ou d'un reversement, que les ressources perçues après la suppression de la taxe professionnelle sont identiques à celles perçues avant cette suppression.

baisse de plus de 3 M€ des autres charges de gestion, que la hausse des charges à caractère général, des charges de personnel et des subventions versées ne fait qu'atténuer légèrement.

Tableau n° 15 : Composition et évolution des charges de gestion 2017-2021

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021 /17
Charges à caractère général	1 048	1 093	1 719	1 539	1 621	54,58%
Charges de personnel	2 052	2 211	2 028	2 273	2 353	14,66%
Subventions de fonctionnement	953	974	1 337	1 284	1 398	46,67%
Autres charges de gestion	3 780	3 182	1 128	524	699	-81,51%
Total charges de gestion	7 833	7 461	6 211	5 620	6 070	-22,51%

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

4.1.2.1 Les charges à caractère général

En hausse de 572 299 € entre 2017 et 2021, les charges à caractère générale ont fluctué, augmentant d'abord de 625 544 € en 2019 puis refluant de 179 954 € en 2020. Ces mouvements sont principalement dus aux contrats de prestations de service tels les compensations pour sujétions de service public des délégations de service public du centre aquatique ou des structures d'accueil de la petite enfance. La CCD explique, à ce propos, que le délégataire de ces dernières n'a pas reçu la totalité de la compensation en 2020 au regard de la baisse de son activité en raison de la crise sanitaire et que celui du centre aquatique n'a perçu le solde qu'en 2021, après vérification de ses recettes réelles, notamment en fonction des aides de l'Etat.

4.1.2.2 Les charges de personnel

La rémunération du personnel augmente de 18,1 % entre 2017 et 2021. L'essentiel de cette évolution s'effectue en 2018 et 2020. La baisse de 142 000 € en 2019 provient, pour plus d'un tiers, de la rémunération des non-titulaires et pour le reste des atténuations de charges enregistrées au compte 6419 « remboursements sur rémunérations du personnel » et correspondant notamment à des remboursements d'indemnités journalières, mais aussi, de façon incongrue, à 85 878 € de dotation de compensation des groupements prévue par l'article L. 5211-28-1 du CGCT et qui est liée avec la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle. La chambre rappelle que cette dotation doit être enregistrée au compte 74126.

En 2020, les charges de personnel composées des rémunérations auxquelles sont ajoutés les charges et impôts relatifs au personnel, s'élèvent à près de 2,3 M€, soit 58 € par habitant, contre 112 € pour la strate en région, 125 € au plan national⁵³, malgré une hausse entre 2017 et 2020 de 10,8 %.

⁵³ Fiche financière AEF 2020 de la DGFIP pour la CCVG, la CCD n'ayant produit que la partie fiscale.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de personnel de 2017 à 2021

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021 / 2017
Rémunérations du personnel titulaire	962	1 056	1 060	1 091	1 108	15,2%
dont Rémunération principale	962	1 053	1 060	1 091	1 108	15,2%
Rémunérations du pers. non titulaire	439	442	391	486	560	27,6%
- Atténuations de charges	65	82	176	91	90	39,1%
Rémunérations du personnel	1 336	1 417	1 276	1 486	1 579	18,1%
Charges totales de personnel	2 052	2 211	2 028	2 273	2 353	14,7%

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

Le montant des subventions de fonctionnement est un peu inférieur à 1,4 M€ en 2021. Il a augmenté de 46,7 % depuis 2017. Le montant de celles attribuées à d'autres établissements publics à partir de 2018 croît jusqu'en 2021 pour atteindre 211 000 €. Elles correspondent aux participations versées aux syndicats de rivières, auxquels elle adhère pour l'exercice de la compétence GEMAPI.

Celles destinées aux associations et autres personnes de droit privé augmentent de 24,4 %. Elles comprennent principalement les subventions aux associations gestionnaires des crèches de Châtillon-sur-Chalaronne et de Neuville-les-Dames, à la SPL « Dombes Tourisme », aux centres sociaux de Chalamont et de Châtillon-sur-Chalaronne.

Tableau n° 17 : Évolution des subventions versées de 2017 à 2021

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. 2021 / 17
Subventions de fonctionnement	953	974	1 337	1 284	1 398	46,7 %
<i>Dont sub. autres établissements publics</i>	<i>0</i>	<i>154</i>	<i>171</i>	<i>194</i>	<i>211</i>	<i>NS</i>
<i>Dont sub. aux personnes de droit privé</i>	<i>953</i>	<i>820</i>	<i>1 166</i>	<i>1 090</i>	<i>1 185</i>	<i>24,4 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC -

4.1.2.4 Les autres charges de gestion

Elles sont constituées des contributions aux organismes de regroupement, majoritairement le Syndicat Intercommunal d'énergie et de e-communication de l'Ain (SIEA), des indemnités des élus et de la prise en charge des déficits des budgets annexes (BA).

Elles baissent de 81,5 % entre 2017 et 2021, soit plus de 3 M€. Cette évolution notable est due exclusivement à la baisse de la prise en charge des déficits des BA, proche de 3,4 M€ ; dont la fin du reversement de la TEOM au BA « déchets ménagers » au compte 6521 constitue l'essentiel.

4.2 La politique d'investissement

La communauté de communes déclare ne pas avoir instauré un pilotage de l'ensemble des investissements, communaux et intercommunaux, sur son territoire.

4.2.1 Le financement propre disponible

Le financement propre disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose l'établissement hors emprunt une fois les charges et les dettes payées. Il comprend la capacité d'autofinancement disponible, ou CAF nette, ainsi que les autres ressources d'investissement.

Tableau n° 18 : Financement propre disponible consolidé

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2017-2020
= CAF brute consolidée, tous budgets	1 547	564	1 376	1 998	3 075	5 485
- Annuité en capital de la dette	507	548	753	720	738	2 528
= CAF nette ou disponible (C)	1 040	16	623	1 278	2 337	2 957
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	114	204	1 122	180	105*	1 620
+ Subventions d'investissement reçues (y compris AC reçues en investissement)	369	519	257	437	474*	1 582
+ Produits de cession	0	0	186	0	0	186
= Recettes d'inv. hors emprunts (D)	482	724	1 565	617	579*	3 388
Financement propre disponible	1 522	740	2 187	1 895	2 916*	6 344
<i>Financement propre dispo/Dépenses et subventions d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	69,8 %	9,7 %	113,6 %	121,3 %	176,4 %*	47,7 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC - * données provisoires

Malgré un creux en 2018, l'autofinancement consolidé de la CCD a augmenté de 0,4 M€ entre 2017 et 2020 pour atteindre 1,9 M€ (une partie des données 2021 étant encore provisoire à la date de rédaction du présent rapport), soit un peu plus de 121 % des dépenses d'équipement. Ces dernières sont, il est vrai, particulièrement faibles. Concernant le seul budget principal, l'autofinancement cumulé de 2017 à 2020 représente au budget principal 48,4 % des dépenses et subventions d'équipement.

Les recettes d'investissement hors emprunt proviennent presque à parité du FCTVA, à 47,8 % avec 1,62 M€ cumulés, dont l'essentiel en 2018 dans la continuité de la construction du centre aquatique, et des subventions d'investissement. Ces dernières représentent 46,7 % des recettes d'investissement hors emprunt avec un total de 1,58 M€.

4.2.2 Les dépenses de la section d'investissement

Les dépenses d'équipement du budget principal de la communauté de communes représentent 9,7 M€ entre 2017 et 2021, à peine plus de 1,9 M€ par an. En ajoutant celles des

budgets annexes le montant consolidé s'élève à 12,1 M€, soit un peu moins de 2,5 M€ par an, ce qui reste modeste. De surcroît, le niveau d'investissement consolidé est décroissant de 2018 à 2020, atteignant 0,85 M€ cette année-là. Cette trajectoire signe un retrait sensible de la CCD en termes de structuration et de dynamisation du territoire.

Tableau n° 19 : Dépenses d'équipement consolidées

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul	Évolution 2021/2017
Dépenses d'équipement	1 732	7 481	1 067	854	1 015	12 149	- 41,4 %
Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors AC	449	149	858	708	637	2 801	41,9 %

Source : comptes de gestion du budget principal, retraitement CRC

D'un point de vue budgétaire, la CCD gère la très grande majorité de ses dépenses d'équipement par opération, ce qui présente l'avantage selon l'instruction budgétaire et comptable M14 de « *permettre une souplesse accrue en termes de gestions de crédits budgétaires.* » Ainsi, le contrôle de la disponibilité des crédits s'effectue au niveau de l'opération et non au niveau des articles budgétaires. A défaut de gérer ces dépenses en autorisations de paiement et crédits de paiement (AP/CP) comme cela a été vu en examinant l'exécution budgétaire, cette solution facilitant aussi le suivi de ces opérations.

La réalisation la plus marquante au budget principal est la construction du centre aquatique pour près de 6 M€, soit les deux tiers des dépenses d'équipement du mandat, dont 5,1 M€ en 2018 expliquant à elle seule le pic constaté.

Pendant la même période, la communauté de communes a attribué des subventions d'équipement à ses communes membres, pour un total d'1,2 M€. Leur montant a fluctué sur la période pour baisser au final de 75,2 %. Il s'agit de fonds de concours qui sont étudiés infra dans la partie relative aux mécanismes de solidarité.

L'acquisition de radars pédagogiques (opération 195) pour équiper les communes membres appelle l'attention. En effet, la dépense constatée (160 378 €) ne paraît pas correspondre à un domaine de compétence de la communauté de communes comme cela est démontré infra dans la partie commande publique.

4.2.3 La programmation pluriannuelle

La communauté de communes a déclaré ne pas avoir mis en place de plans pluriannuels d'investissements pour les années 2017 à 2021 en raison du faible montant consacré à ceux-ci. Les quelques documents prévisionnels transmis ne concernent que très peu les investissements et lorsque c'est le cas, reposent sur un raisonnement soit à l'échelle d'un seul exercice soit sur la base de montants globaux indicatifs.

La chambre recommande à la communauté de communes de mettre en place un plan pluriannuel d'investissement. Cet outil lui permettrait de mettre en cohérence ses investissements avec ses capacités financières tout en assurant un meilleur suivi de réalisation

des opérations programmées. De plus, la présentation de ce plan au conseil communautaire assurerait une plus grande transparence auprès de l'ensemble des élus et des citoyens.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice s'engage à finaliser le travail sur la programmation pluriannuelle d'investissement en 2023. Les perspectives présentées lors du DOB et du vote des budgets primitifs 2022 sont encore très insuffisantes de ce point de vue. En effet, les projets d'investissement ne sont pas détaillés et seuls des montants globaux sont mentionnés.

4.3 La situation bilancielle consolidée

4.3.1 La dette

4.3.1.1 L'encours de la dette

En raison de la faiblesse de son autofinancement en 2017 et alors même qu'elle n'a investi que 9,7 M€ au titre du budget principal entre 2017 et 2021, la communauté de communes a contracté un emprunt en 2018 pour assurer le financement de ses projets d'équipement. Celui-ci est venu alourdir la dette de 7,1 M€ provenant des anciennes communautés de communes intégrées en 2017.

Au 31 décembre 2019, son encours de dette par habitant était en conséquence de 252 € pour le seul budget principal⁵⁴, soit 53 € de plus que la moyenne des groupements à fiscalité propre de 30 000 à moins de 50 000 habitants en France (199 €) et 74 € de plus que ceux de la région Auvergne-Rhône-Alpes (178 €)⁵⁵.

Sa capacité de désendettement dépassait le seuil d'alerte de 12 ans⁵⁶ en 2017 où elle atteignait 17 ans et en 2019 avec une durée alarmante de 27 ans. Toutefois, elle est revenue à 4 ans en 2021 sous l'effet de l'accroissement de la CAF brute qui atteint 2,1 M€, après un pic à 2,6 M€ en 2020.

La consolidation de la dette du budget principal et des budgets annexes, c'est-à-dire après neutralisation des flux entre budgets, conduit à un constat différent concernant la capacité de désendettement. Celle-ci ne dépasse le seuil d'alerte qu'en 2018, certes en atteignant 20 ans, pour redescendre en 2019 à 7,6 ans et 3,5 ans en 2021.

⁵⁴ La chambre a utilisé les mêmes méthodes que la DGCL qui indique en source du tableau sur l'encours de la dette du document présenté à la note suivante : « Comptes de gestion ; **budgets principaux**... ».

⁵⁵ Les Finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2019 (page 73), DGCL.

⁵⁶ La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe dans son article 29 un plafond national de référence de capacité de désendettement de 12 années pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Tableau n° 20 : Endettement consolidé tous budgets

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2021/2017
Encours de la dette	9 077	11 284	10 513	11 373	10 629	1 552
/ CAF brute consolidée	1 547	564	1 376	1 998	3 075	1 528
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute consolidée)	5,9	20	7,6	5,7	3,5	- 2,4
Intérêts des emprunts et dettes consolidés	239	216	256	221	202	- 37
/ Encours de la dette consolidée	9 077	11 284	10 513	11 373	10 629	1 552
Tx d'intérêt apparent de la dette consolidée	2,6 %	1,9 %	2,4 %	1,9 %	1,9%	- 0,7 pts

Source : comptes de gestion tous budgets, retraitement CRC.

4.3.1.2 Le coût de la dette

Les emprunts contractés par la communauté de communes sont importants au regard de ses capacités financières. Passive en matière de gestion de sa dette, elle n'a procédé à aucune renégociation d'emprunt. Compte tenu des taux élevés de beaucoup de ses emprunts, plus de 4 % pour certains, la chambre l'encourage à étudier les conditions d'une renégociation de ses emprunts avant que les taux d'intérêts ne remontent plus fortement.

Les charges financières représentent 202 000 € en 2021, presque au même niveau qu'en 2017. Le taux apparent de la dette s'établit à 1,9 %, en diminution de 0,7 points au cours de la période sous revue.

La totalité de la dette de la commune est classée en A1 selon la charte Gissler⁵⁷ pendant toute la période, ce qui signifie qu'elle est peu risquée.

4.3.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement est la différence entre les ressources stables (passif = dotations, réserves, emprunts...) et les emplois stables (actif = immobilisations) de la collectivité. Au budget principal il a diminué entre 2017 et 2021 tout en restant à un niveau élevé. En 2021, il est proche de 3,9 M€, soit une baisse d'un peu plus de 0,6 M€, mais cela représente tout de même 227 jours de charges courantes. Le maintien à un niveau élevé des excédents de fonctionnement cumulés durant la période explique cette situation favorable. Ceux-ci augmentent d'ailleurs en 2021, atteignant un peu plus de 5,1 M€, soit 1,2 M€ de plus qu'en 2017 (cf. partie sur l'affectation du résultat).

Le besoin en fonds de roulement, qui correspond à un besoin de financement pour faire face au décalage entre les encaissements et les décaissements du cycle d'exploitation⁵⁸, est resté

⁵⁷ Charte de bonne conduite signée le 7 décembre 2009 entre les établissements bancaires prêteurs et les collectivités territoriales définissant une classification des emprunts de A1 à E5. La catégorie A1 correspond aux emprunts les moins risqués, à taux fixe ou variable simple notamment, la catégorie E5 aux emprunts dit structurés présentant les risques les plus élevés.

⁵⁸ Le besoin en fonds de roulement est la différence entre les créances et les dettes à court terme (dette fournisseurs notamment). Un besoin de fonds de roulement élevé indique que les décaissements (dépenses) précèdent les

négatif pendant toute la période, même s'il a augmenté de 2,1 M€ en 2018. Ainsi, la communauté de communes n'est pas contrainte de solliciter ses excédents à long terme (fonds de roulement) pour financer son cycle d'exploitation. L'excédent de ressources à court terme permet de disposer d'une trésorerie en fin d'exercice 2021 de près de 6,8 M€ correspondant à plus d'un an de charges courantes, ce qui est très supérieur au niveau de trésorerie généralement admis (30 à 60 jours de charges courantes).

Le maintien dans le temps d'un tel fonds de roulement et d'une telle trésorerie, qui représentent en 2021 six années d'investissement pour le premier et près de dix années pour la seconde, n'est pas souhaitable. Ces sommes ont vocation à financer les investissements et, lorsque les conditions de marché s'y prêtent, à rembourser les emprunts. A cet égard, l'augmentation en 2021 des taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et sur les propriétés non bâties, évoquée à propos des ressources fiscales propres, ne répondait pas à un besoin urgent sur le plan financier.

Tableau n° 21 : Trésorerie nette du budget principal de 2017 à 2021

au 31 décembre en milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2017- 2021	Evolution 2021/2017
Fonds de roulement net global	4 511	4 213	3 515	3 417	3 898	3 911	- 613
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 455	- 346	- 1 217	- 2 070	- 2 874	- 1 792	- 419
=Trésorerie nette	6 966	4 558	4 732	5 487	6 772	5 703	- 194
<i>en nbre de jours de charges courantes</i>	316,5	217,5	268	344	395,2	308,2	79

Source : comptes de gestion, retraitement CRC.

4.4 L'impact de la crise sanitaire

Les dépenses ou pertes de recettes liées à la crise sanitaire provoquée par la pandémie de la Covid-19 sont limitées en 2020 à un montant de 101 417 €. Elles concernent quatre postes :

- les chèques Eco Dombes, gagnés par les habitants dans le cadre d'un jeu-concours : 43 308 € ;
- une exonération de 3 mois de loyers pour les locataires professionnels de la CCD : 45 626 € ;
- une prime aux agents des déchèteries et de la collecte des ordures ménagères : 7 200 € ;
- l'achat de masques et de protections pour les agents : 15 791 € net de l'aide de l'Etat.

2020 ne révèle pas d'évolution notable des ressources fiscales liée à la crise sanitaire, la CFE a continué d'évoluer positivement alors que la CVAE n'a pas été affectée. Toutefois, la CVAE 2021, encaissée par l'Etat en 2020, s'établit à 1,42 M€ en 2021, soit une légère perte de produit de 40 000 €.

encaissements (recettes) La trésorerie est la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement.

La deuxième période de confinement n'a induit aucune évolution par rapport aux dispositifs mis en œuvre au cours du premier semestre 2020. En outre, la CCD n'a pas été conduite à mobiliser le compte d'étalement de charges mis en place par l'État. Enfin, aucune modification n'est intervenue en matière de coopération financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière consolidée (du budget principal et des budgets annexes) de la communauté de communes se caractérise par une thésaurisation excessive.

Celle-ci est le résultat de plusieurs facteurs convergents : des taux d'exécution budgétaire insuffisants en dépenses de fonctionnement, avec un écart de près de douze points par rapport aux recettes, ainsi que le fort dynamisme des produits des impôts locaux, conjugués à des réalisations très faibles en investissement. Le niveau très élevé des excédents de fonctionnement dégagés et cumulés a conduit à la constitution d'un fonds de roulement représentant 225 jours de charges courantes en 2021 et d'une trésorerie représentant plus d'une année des mêmes charges.

A cet égard, la décision du conseil communautaire en 2021 d'augmenter les taux des taxes foncières ne peut qu'amplifier la situation de sur-mobilisation de la ressource fiscale. Une telle décision n'était susceptible de se justifier que par l'existence d'un programme d'investissement et de développement des services approuvé par le conseil communautaire, structuré et réaliste.

Or, la communauté de communes n'en a présenté qu'une ébauche lors du DOB et du vote des budgets primitifs 2022. En toute hypothèse, aucune étude importante n'étant encore engagée, à la connaissance de la chambre, les premières réalisations en investissement n'interviendraient que dans le dernier tiers du mandat en cours. Au vu du faible niveau des investissements réalisés jusqu'à présent, il y a lieu de s'interroger sur la capacité technique ou matérielle de l'établissement à réaliser les 25 M€ d'investissement annoncés lors du DOB.

Dans ce contexte, l'importance des reversements de fiscalité et l'absence d'évaluation du transfert de certaines charges comme celles liées à la compétence GEMAPI aggravent le constat d'une communauté de commune qui ne s'est pas encore pleinement emparé de ses prérogatives.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 La stratégie de gestion des ressources humaines

5.1.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

Au 31 décembre 2021, la communauté de communes employait 60,7 ETPT⁵⁹ d'agents sur emploi permanent ou non-permanent. La gestion de l'ensemble des ressources humaines repose sur une adjointe administrative principale (catégorie C) appuyée par sa responsable hiérarchique. Cette dernière est, comme pour le service des finances, la responsable du pôle ressources qui est aussi un agent de catégorie C, comme indiqué à propos de la gestion budgétaire et comptable, relevant du même grade. Elle assure en direct le suivi du comité technique, des recrutements et des formations.

Selon les informations transmises par la CCD, la responsable du pôle ressources, ou « fonctions supports » dans l'organigramme 2021, qui pilote sept autres services, consacrerait la moitié de son temps aux ressources humaines. Si l'effectif du service paraît correctement dimensionné, celui-ci reste cependant faiblement encadré.

Il n'existe pas de procédure formalisée détaillant les opérations de recrutement et les tâches devant être accomplies ni de documentation sur les points de vigilance fonctionnels et informatiques.

La tenue des dossiers est un signe de la bonne gestion d'un service des ressources humaines. L'article L. 137-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que « *Le dossier individuel de l'agent public doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité.* »

Les dossiers des agents ont été examinés par la chambre. S'ils comportent des sous-dossiers thématiques, aucun élément n'est numéroté et certains sont incomplets. A titre d'exemple, 62,5 % de l'échantillon ne comportait pas le bulletin n° 2 du casier judiciaire⁶⁰, dont ceux de cinq agents non-titulaires, ni de fiche de poste et 31 % ne comprenait aucun document relatif à l'évaluation professionnelle ou à la formation. En outre, 28,6 % des dossiers des non-titulaires n'incluaient ni les contrats ni les décisions relatives au recrutement.

La chambre recommande à la communauté de communes de respecter les dispositions précitées de l'article L. 137-1 du CGFP. Il s'agit d'une garantie tant pour l'agent que pour les autorités de contrôle. L'absence de numérotation des pièces des dossiers par exemple ne permet pas d'affirmer qu'aucune pièce n'a été retirée ou ajoutée. C'est un facteur d'insécurité juridique pour l'agent comme pour l'employeur. Elle pourrait également simplifier sa gestion en assurant

⁵⁹ ETPT : équivalent temps plein travaillé = somme des quotités mensuelles divisée par 12. Un mi-temps sur 6 mois compte 0,25.

⁶⁰ L'article L. 321-1 du CGFP dispose que nul ne peut avoir la qualité de fonctionnaire « (...) si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions. »

une gestion dématérialisée du dossier, permise par le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice annonce la création d'un emploi saisonnier dont une des missions sera de mettre en œuvre la recommandation relative à la tenue des dossiers des agents. Pour ce faire, le conseil communautaire a délibéré le 19 mai 2022 afin de créer le poste correspondant à temps complet pour une durée de 3 mois renouvelable une fois.

Un autre indicateur de qualité du pilotage est le suivi de la masse salariale. Deux tableaux de bord ont été mis en place pour suivre l'exécution budgétaire. Ils sont édités mensuellement puis visés par la commission des finances. Il s'agit d'une démarche intéressante mais qui gagnerait à être complétée en utilisant des données analytiques détaillées par service ou par politique et en élargissant l'approche, pour l'instant exclusivement financière, aux questions de gestion des ressources humaines et de management. Cela permettrait de conduire un véritable dialogue de gestion.

L'enjeu pour la CCD, dont les charges de personnel examinées avec la situation financière restent peu élevées lorsqu'on les rapporte au nombre d'habitants, n'est pas tant la maîtrise actuelle de la masse salariale que la recherche d'un équilibre entre cette maîtrise et un juste dimensionnement des effectifs au regard des besoins. La chambre l'invite à améliorer qualitativement son suivi de la masse salariale selon les deux voies développées ci-dessus et en ajoutant une dimension prospective à sa réflexion. D'ores et déjà, dans la continuité des échanges avec la chambre durant l'instruction, la commission des finances a approuvé le 10 février 2022 la création de trois ETP pour renforcer les fonctions support, dont un dans le domaine informatique qui a vocation à être mutualisé avec les communes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a expliqué les carences constatées en matière de gestion des ressources humaines par le contexte difficile engendré par la fusion : changement d'échelle en termes de nombre d'agents et de volumes financiers notamment, complexité des opérations de reprise des dossiers gérés de façon hétéroclite par les anciennes communautés de communes, tensions politiques, changements de lieu de travail...

5.1.2 Les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

Les articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP imposent à l'autorité territoriale d'arrêter des lignes directrices de gestion. Celles-ci doivent notamment déterminer « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.* » Avant l'introduction de cette obligation par la loi de transformation de la fonction publique⁶¹, la définition d'une stratégie ou d'objectifs de gestion dans ce domaine constituait une bonne pratique.

La communauté de communes n'a pas formalisé, pendant la période sous contrôle, de stratégie ni d'objectifs de gestion de ses ressources humaines. Si elle a arrêté ses lignes directrices de gestion concernant l'avancement et la promotion interne (voir infra la partie sur

⁶¹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

les règles en la matière), elle ne l'a pas fait pour sa stratégie de pilotage pluriannuelle. Cette situation est irrégulière.

En effet, les dispositions du décret du 29 novembre 2019⁶² pris en application des articles précités du CGFP, qui concernent ce volet des lignes directrices de gestion sont entrées en vigueur au lendemain de sa publication, soit le 2 décembre 2019.

Cette absence de stratégie pluriannuelle prive également la CCD d'un outil pertinent de pilotage opérationnel et prospectif de la gestion de son personnel. La chambre recommande à la présidente de la CCD d'arrêter sans délai les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, en particulier dans le domaine de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice indique que ce ne sera le cas qu'à partir de 2023 en raison de l'absence de responsable du pôle ressources.

5.1.3 L'appui en matière de déontologie et d'éthique

La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires du 20 avril 2016 a introduit une disposition, aujourd'hui codifiée à l'article L. 124-2 du CGFP, ouvrant le droit pour les fonctionnaires de consulter un référent déontologue. Ce référent est chargé de les conseiller pour le respect des obligations et des principes déontologiques définis par le CGFP. Un décret du 10 avril 2017⁶³ précise les conditions de désignation de ces référents et d'exercice effectif de leurs missions. Dans les EPCI, c'est le président qui doit désigner ce référent.

Par ailleurs, l'article L. 124-3 du CGFP, issu de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, impose la désignation par les collectivités territoriales d'un référent laïcité. Un décret du 23 décembre 2021⁶⁴ est venu préciser les missions, les modalités et les critères de sa désignation.

La communauté de communes déclare n'avoir mis en place aucun de ces référents. La chambre l'invite à nommer un référent déontologue et un référent laïcité, leur désignation étant une obligation légale. Elle l'encourage à confier au référent déontologue les missions de référent alerte éthique à titre de bonne pratique, même si elle n'en a pas l'obligation.

5.1.4 Le dialogue social

L'article L. 112-1 du CGFP dispose que « *les agents publics participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires régissant les fonctionnaires et des règles relatives aux conditions d'emploi des agents contractuels, à la*

⁶² Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

⁶³ Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

⁶⁴ Décret n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique.

définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de certaines décisions individuelles. »

Jusqu'à l'entrée en vigueur des différentes dispositions de la loi de transformation de la fonction publique dont est issu l'article précité, le dialogue social s'effectuait principalement au sein de quatre instances représentatives du personnel : commission administrative paritaire (CAP) pour les décisions individuelles ; comité technique (CT) pour des questions touchant l'ensemble des agents de la collectivité ; comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour les sujets énoncés par son intitulé et depuis le renouvellement des instances du 6 décembre 2018, commissions consultatives paritaires (CCP) pour les décisions individuelles relatives aux contractuels de droit public. Les CAP et les CCP demeurent mais voient leurs compétences limitées aux seules décisions individuelles défavorables aux agents. Elles ne sont plus saisies, depuis le 1^{er} janvier 2020, des demandes de mutation et de mobilité et, depuis le 1^{er} janvier 2021, de celles concernant l'avancement et la promotion.

La CCD dont l'effectif est inférieur à 350 fonctionnaires à temps complet est obligatoirement affiliée au centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain (CDG) et dépend des CAP et des CCP départementales mises en place par ce dernier.

En ce qui concerne les questions d'organisation et d'hygiène, sécurité et conditions de travail, les règles antérieures à la loi de transformation de la fonction publique étaient encore en vigueur à la fin du contrôle de la chambre. Employant plus de 50 agents, la CCD devait donc instaurer un CT et un CHSCT. Par délibération du 9 mars 2017, le conseil communautaire a fixé le nombre de représentants du personnel et de la collectivité au comité technique. Toutefois, cette instance n'a été constituée que le 6 décembre 2019 et ne se serait réuni que trois fois jusqu'au 29 juin 2021. Or, les dispositions de l'article 32 du décret portant sur les comités techniques des collectivités territoriales⁶⁵ imposait à la CCD d'organiser ces élections dès 2017.

Enfin, aucun rapport sur l'état de l'EPCI n'a été produit et soumis à l'avis du CT pour la période contrôlée alors que les articles L. 231-1 à L. 231-4 du CGFP, issus des dispositions de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, imposent désormais l'élaboration d'un rapport social unique chaque année. Son contenu doit servir de base à l'établissement des lignes directrices de gestion. Le décret d'application de cet article est paru le 30 novembre 2020⁶⁶.

La chambre invite la communauté de communes à poursuivre le dialogue social engagé en 2021 afin de respecter les dispositions du CGFP et partant les droits de ses agents à être consultés sur son organisation et son fonctionnement.

5.1.5 L'accompagnement managérial des agents après la fusion

La fusion de plusieurs entités jusqu'alors indépendantes conduit à un changement d'échelle qui impacte l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle entité et rendent nécessaire la mise en place d'un accompagnement managérial solide de ces évolutions.

⁶⁶ Décret n° 2020-1493 du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

La tenue tout au long de l'année 2016 de réunions des directions des trois anciennes communautés de communes, certaines associant le personnel en fonction des sujets abordés, a permis de définir l'organisation à partir du 1^{er} janvier 2017. Cependant, la CCD n'a pas ensuite mis en place de dispositif d'accompagnement de ses équipes. Les difficultés de gouvernance évoquées plus haut, qui ont émaillé la période de démarrage de la nouvelle communauté de communes, semblent avoir occulté les problématiques managériales.

Les constats dressés tout au long du présent rapport constituent des symptômes de ce manque d'accompagnement amenant la chambre à souligner l'importance pour la communauté de communes de mettre en place un plan d'actions, concerté avec les représentants du personnel et échéancé, avec pour finalités l'amélioration du climat social et l'optimisation de la gestion de ses ressources humaines.

5.2 Les effectifs

5.2.1 La répartition des effectifs et ses évolutions

Les données concernant ses effectifs fournies par la communauté de communes ne sont cohérentes ni avec les annexes budgétaires C1.1, ni avec les tableaux des emplois permanents délibérés le 1^{er} janvier 2017 et le 15 octobre 2020. Le premier recense 16 emplois de plus et le second 28. En revanche, elles le sont avec les fichiers de paye. Cela dénote une bonne connaissance des effectifs mais des problèmes de retranscription dans les documents budgétaires et de tenue du tableau des emplois permanents. La chambre invite la CCD à rectifier ces erreurs dans les prochains documents budgétaires et lors de la prochaine mise à jour de son tableau des emplois permanents.

Si l'effectif total de la communauté de communes était de 60,7 ETPT au 31 décembre 2021, l'effectif en emplois permanents ne représentait que 44,73 ETPT. Ce dernier est composé majoritairement d'agents titulaires. Durant la période sous revue, l'effectif s'est accru de 13 %, essentiellement en raison du recrutement de 4,86 ETPT non-titulaires alors qu'il n'en existait pas en 2017. Concernant les seuls fonctionnaires, le taux d'encadrement⁶⁷ est relativement élevé, à 24,3 % en 2021 et 24,1 % en 2019, dernière année de disponibilité des données nationales⁶⁸. Les effectifs des EPCI à fiscalité propre font ressortir cette année-là un taux de 17,6 %.

Toutefois ce taux élevé d'encadrement ne concerne pas les fonctions relatives à l'organisation des finances, des ressources humaines, du système d'information ou de la commande publique. La chambre recommande à la CCD de renforcer ses fonctions supports afin d'améliorer la performance et la qualité du service rendu en interne et dans une perspective de mutualisation avec les communes membres.

⁶⁷ Taux d'encadrement : effectifs de catégorie A / (effectifs de catégorie B + effectifs de catégorie C) permanents.

⁶⁸ DGCL, les collectivités locales en chiffres 2021, p.103, calcul CRC. A noter, les données de la DGCL sont en ETP.

L'ordonnatrice a produit, en répondant aux observations provisoires de la chambre, une annonce publiée en vue du recrutement d'un responsable du pôle ressources. Elle précise que « *les dispositions organisationnelles seront envisagées avec ce cadre* » et que « *l'élaboration d'un projet d'administration a été annoncé aux agents.* »

Il est observé que tout au long de la période sous revue sept agents se trouvaient sur des emplois de droit privé à temps complet, cinq pour le service environnement, deux pour le SPANC. Les premiers relèvent de la convention nationale des activités du déchet et les seconds de celle des entreprises des services d'eau et d'assainissement.

La filière technique est la plus représentée dans la collectivité, emplois permanents et non-permanents confondus, en légère baisse entre 2017 et 2020 où elle regroupait 43 % des effectifs, contre 36 % pour la filière administrative. Les autres filières sont minoritaires.

5.2.2 La procédure de recrutement

La CCD n'a pas formalisé de procédure de recrutement, ce qui constitue un point de fragilité en cas d'absence de la responsable des fonctions support ou du cadre faisant fonction de directeur général des services qui sont au cœur des pratiques informelles en cours. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice montre l'instauration d'un tableau de suivi des recrutements devant permettre une meilleure traçabilité de ceux-ci et comporter des indications et une appréciation synthétique sur la valeur des candidats.

La chambre a examiné les recrutements de onze non-titulaires recrutés ou en poste pendant la période, au regard du CGFP et des décrets d'application de ses dispositions qui ne sont pas encore codifiés.

Globalement, la communauté de communes n'a pas été en mesure de produire de comptes rendus écrits des entretiens de recrutement. En outre, seules quelques-unes des pièces permettant de justifier d'une recherche sérieuse de candidats fonctionnaires aux emplois concernés ou de la plus-value apportée par les personnes retenues par rapport à leurs concurrents ont été fournies : déclarations de vacances auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale de l'Ain, annonce dans des publications professionnelles, copie des diplômes permettant d'attester que les lauréats possédaient les qualifications correspondant au niveau du poste occupé.

La chambre rappelle que l'article 2-9 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié⁶⁹ impose une formalisation des appréciations portées sur les candidats présélectionnés à l'issue des entretiens de recrutement assortie d'une transmission à l'autorité territoriale. Elle invite la CCD à élargir la publicité de ses offres d'emplois, en particulier auprès des fonctionnaires, dans le respect du principe constitutionnel d'égalité d'admissibilité aux emplois publics⁷⁰.

⁶⁹ Décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

⁷⁰ Article 6 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « (...) *Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.* »

Parmi les onze recrutements examinés, trois concernaient des contrats de projets au titre des dispositions des articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP. Ils n'appellent pas d'observation, tant par leur objet que par leur durée, conformes à ces dispositions. Les emplois correspondant ont bien été créés par délibération du conseil communautaire. Il est relevé que deux des agents recrutés l'ont d'abord été avec des contrats pour accroissement temporaire d'activité, pour des durées conformes au 1° de l'article L. 332-23 du CGFP.

Les autres concernent des recrutements sur emplois permanents. En effet, le CGFP autorise, de manière dérogatoire, ce type de recrutement, notamment pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires (article L. 332-13) ou en cas de vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article L. 332-14). En outre, l'article L. 332-8 prévoit que « *des emplois permanents peuvent être également occupés de manière permanente par des agents contractuels* » notamment lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois pouvant assurer les fonctions correspondantes (L. 332-8-1°) ou lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (L. 332-8-2°).

Les postes dont il s'agit sont ceux de chargé de communication, chargé de mission SCOT, chargé de mission développement territorial, gestionnaire technique en bâtiment, adjoint au responsable de l'environnement, éducateur des activités physiques et sportives (ETAPS), et deux d'instructeurs ADS. Sur les huit agents concernés, six sont actuellement en poste au motif que les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et parce qu'aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. Quatre d'entre eux ont d'abord été recrutés avec des contrats pour accroissement temporaire d'activité dans les mêmes conditions que deux des agents en contrat de projet. Un agent a été recruté en raison de l'inexistence d'un cadre d'emplois de fonctionnaire correspondant au poste et un autre dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

Il a été vérifié que tous ces agents contractuels bénéficiaient d'un régime indemnitaire conforme à celui applicable aux fonctionnaires de même niveau hiérarchique. Des irrégularités à l'égard du décret du 15 février 1988 ont été relevées pour six d'entre eux :

- les contrats du chargé de communication et des deux instructeurs ADS ne prévoyaient pas le versement d'indemnités alors que les agents en perçoivent ;
- un des instructeurs ADS, l'agent technique, le chargé de projet PAIT et l'ETAPS ne perçoivent qu'une part du régime indemnitaire à l'exclusion de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE).

Or, d'une part, l'article 3 du décret du 15 février 1988 qui régit la situation des contractuels impose que le contrat précise les conditions de rémunération et, d'autre part, lorsqu'une collectivité choisit d'instaurer le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) comme l'a fait la CCD (voir infra le régime indemnitaire), elle doit mettre en place les deux parts de celui-ci⁷¹.

Dès lors que la communauté de communes a bien mis en place ces deux parts et sauf motif particulier, elle ne peut instaurer une inégalité de traitement entre les agents qui répondent aux critères d'attribution. En l'espèce, hormis pour l'instructeur ADS, les contrats des agents ouvraient la possibilité de verser des indemnités et leurs fonctions ne sont dénuées ni de

⁷¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018, commune de Ploudiry.

responsabilités, ni d'expertise ou de sujétions. Enfin, la délibération instaurant le RIFSEEP ne prévoit aucun motif d'exclusion de l'IFSE.

D'autres irrégularités ont été relevées au regard des dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP :

- la CCD n'a pas produit de délibération créant l'emploi du second instructeur ADS et la délibération du 26 janvier 2017 instaurant le tableau des emplois permanent ne peut en tenir lieu⁷² pour ceux de chargé de mission SCOT et d'ETAPS ;
- les délibérations créant les emplois de chargé de communication, chargé de développement territorial et gestionnaire en bâtiment ne précisent pas « *si l'emploi peut également être pourvu par un agent contractuel territorial* » ;
- celles relatives aux deux derniers emplois précités ne précisent pas le niveau de rémunération.

Accessoirement les contrats ne sont généralement pas très précis sur les droits et obligations des agents, se contentant d'un renvoi aux textes statutaires. Ceux qui s'appuient sur un accroissement temporaire d'activité ne le sont pas non plus sur la définition du motif de recrutement, sauf pour l'éducateur des APS.

Plus spécifiquement, le contrat à durée indéterminée (CDI) du responsable adjoint du service environnement est motivé par une absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Or, au moins deux cadres d'emplois permettent d'encadrer des équipes et d'œuvrer dans le domaine de l'environnement : ceux de techniciens⁷³ et d'ingénieurs⁷⁴ territoriaux.

La chambre estime que ce contrat est dépourvu de base légale. Toutefois, il a été jugé⁷⁵ que « *sauf s'il présente un caractère fictif ou frauduleux, le contrat de recrutement d'un agent contractuel de droit public crée des droits au profit de celui-ci (...)* ». Le Conseil d'Etat précise dans le même arrêt que l'administration est tenue de proposer à l'agent une régularisation de son contrat. Si cela n'est pas possible, elle doit, dans la limite des droits résultant du contrat initial, lui proposer un emploi de niveau équivalent, ou, à défaut et si l'agent le demande, tout autre emploi.

La chambre recommande à la communauté de communes de procéder aux prochains recrutements ouverts à des contractuels dans le respect des dispositions des articles L. 332-8, L. 332-13, L. 332-14, L. 332-23 à L. 332-26, L. 332-28 et L. 313-1 du code général de la fonction publique et de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

⁷² Les délibérations approuvant le tableau des emplois permanents n'ont pas pour objet la création d'emplois et ne comportent pas les mentions imposées par l'article L. 313-1 du CGFP lorsque l'emploi est ouvert à un contractuel : motif qui fonde la collectivité à faire appel à un non-titulaire, nature des fonctions, niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi. Leur dispositif lui-même n'indique pas quel emploi elle crée et a fortiori s'il est ouvert à un contractuel.

⁷³ Décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010 portant statut particulier du cadre d'emplois des techniciens territoriaux.

⁷⁴ Décret n° 2016-201 du 26 février 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux.

⁷⁵ Conseil d'Etat n° 283256, 31 décembre 2008 publié au recueil Lebon et aussi Cour administrative d'appel de Marseille, 9^{ème} chambre, 18 décembre 2020, n° 18MA05139.

L'ordonnatrice assure dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que « la recommandation est prise en compte au niveau du service des ressources humaines concernant le recrutement d'agents contractuels dans le futur. »

5.3 Le temps de travail

5.3.1 La durée hebdomadaire

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures. Elles correspondent aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 applicables à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005. La base légale hebdomadaire est fixée à 35 heures, mais la réglementation précise que le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures, ce qui introduit dans le mode d'organisation du temps de travail dans la fonction publique la possibilité d'une annualisation du temps de travail. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond⁷⁶.

La CCD a délibéré le 20 juillet 2017 sur les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux, conformément à l'article L. 611-2 du CGFP. Cette délibération a acté, dans l'attente de la mise en place d'un comité technique, les organisations de travail mises en place dans les trois communautés de communes existant avant la fusion : 35 h, 37 h 30 avec 15 jours annuels de repos compensateur. De façon atypique, elle distinguait de ces régimes ceux des agents exerçant à temps non complet et des agents dont les horaires sont conditionnés par les heures d'ouverture au public. Elle précisait que six agents chargés de fonctions d'encadrement ou de conception « lorsqu'ils bénéficient d'une très large autonomie » relèveraient du régime de 39 h avec 23 jours de repos compensateur.

La chambre a pu s'assurer que ces cycles respectent le plancher de la durée légale du travail, en revanche, deux d'entre eux dépassent légèrement le plafond :

Tableau n° 22 : Durée du temps de travail des agents de la CCD

	Régime légal	CCD 35 h	CCD 37h30	CCD 39 h
Nombre de jours travaillés	229,6	229,6	229,6	229,6
Nbr. d'heures travaillées avec jour de solidarité	1 607	1 607	1 722	1 791
RTT	0	0	15	23
Durée du travail	1 607	1 607	1 611	1 611

Source : communauté de communes, délibération du 20 juillet 2017.

⁷⁶ CE n° 238461, 9 octobre 2002 et CAA Versailles - 03VE01521, 23 juin 2005, commune d'Evry.

Par ailleurs, en l'absence de règlement intérieur ou d'accord sur l'organisation du temps de travail précisant cette délibération, les régimes des agents à temps non complet ou dont les horaires sont conditionnés par l'ouverture au public ne sont pas précisés. De même, la possibilité pour d'autres agents de bénéficier du cycle à 39 h, prévue par la délibération, n'est pas encadrée.

La chambre invite la communauté de communes à prendre une nouvelle délibération pour compléter le dispositif sur ces points, garantir le respect du plafond légal et mieux préciser les modalités de mise en œuvre en lui annexant un accord ou un protocole issu du dialogue social et préalablement soumis à l'avis de son comité technique, ou comité social territorial.

5.3.2 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail⁷⁷. Elles donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou à défaut à une indemnisation. Leur paiement prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002⁷⁸, leur versement est subordonné à la mise en place d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à un total mensuel de 25 heures, sauf dérogation.

La communauté de communes n'a délibéré sur les IHTS que le 15 novembre 2018 avec prise d'effet au 1^{er} décembre 2018. Or, des heures supplémentaires ont été versées avant cette date, 555 h en 2017 et 336 h jusqu'en octobre 2018. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente indique que ces versements sont intervenus sur la base d'une délibération de la communauté de communes de Chalaronne centre du 17 janvier 2013 pour les agents qui en sont issus.

La chambre observe toutefois que la CCD ne produit de délibération que pour une seule communauté de communes sur les trois fusionnées. En outre, celle-ci était irrégulière car elle ne déterminait pas la liste des emplois concernés mais seulement les filières et cadres d'emplois ouvrant droit à la perception de ces indemnités, ce qui est également le cas de la délibération du 15 novembre 2018. Au surplus, la CCD n'a pas mis en place de contrôle automatisé des horaires de travail permettant de verser des indemnités horaires pour travaux supplémentaires contrairement à ce qu'impose l'article 2 du décret n° 2002-60 relatif à ces indemnités. Le versement de celles-ci est donc irrégulier.

Dans sa réponse précitée l'ordonnatrice allègue que cette dernière obligation ne s'impose pas aux collectivités territoriales malgré le principe de parité avec l'Etat s'agissant d'une modalité d'application du régime indemnitaire. Or le décret n° 2002-60 précité organise

⁷⁷ Articles 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, par renvoi de l'article 1 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, et du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

⁷⁸ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

les conditions de mise en œuvre de l'indemnisation des heures supplémentaires prévue par l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, lequel est applicable à la fonction publique territoriale par renvoi de l'article 1 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Aucune disposition de ce dernier ne prévoyant pour la fonction publique territoriale d'exception aux règles relatives aux heures supplémentaires applicables à la fonction publique d'Etat, la mise en place de moyens de contrôle automatisé des heures supplémentaires est donc obligatoire pour les employeurs territoriaux qui souhaitent les indemniser comme la jurisprudence administrative l'a déjà jugé⁷⁹.

Le nombre d'heures indemnisées a été très faible de 2017 à 2020 (1 154 h)IHTS pour un nombre d'heures identique chaque mois durant deux ans et sept mois. Les réponses de l'ordonnatrice et de l'agent tendent à démontrer l'effectivité d'une partie significative des heures supplémentaires concernées. Pour le reste, soit 210,5 heures, l'agent a signé une convention de remboursement du trop-perçu avec la CCD et le comptable public alors même que les faits étaient couverts par le délai de prescription de recouvrement de deux ans, fixé par l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000⁸⁰. La chambre relève le caractère exemplaire de cette démarche.

5.3.3 Les astreintes

L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent n'est pas à la disposition permanente et immédiate de son administration, mais doit se trouver à proximité pour pouvoir intervenir rapidement. Les conditions d'organisation et les emplois concernés sont déterminés par divers textes en vigueur⁸¹. L'article 5 du décret du 12 juillet 2001 précise ainsi, dans sa version en vigueur depuis 2011, que « *l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement détermine, après avis du comité technique compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés.* ».

Au sein de la communauté de communes, les astreintes sont organisées par une délibération du 18 mai 2017. La CCD n'ayant pas été en mesure de la fournir, la chambre se réfère au compte-rendu du conseil au cours duquel elle a été votée. Celui-ci précise que les périodes s'astreinte sont liées à l'exploitation des équipements touristiques communautaires et concerneront les agents des cadres d'emplois des adjoints techniques et des animateurs territoriaux. Il ne précise ni les emplois concernés, ni les modalités de l'organisation des astreintes et les cas de recours, en contradiction avec l'article 5 du décret du 12 juillet 2001 précité.

Une vérification des fichiers de paye de la période sous contrôle montre que le montant de l'indemnisation des astreintes est très modéré : 2 896 €. Elle ne concerne que deux agents,

⁷⁹ CAA de Marseille n° 16MA02638 du 13 février 2018 et CAA de Versailles n° 19VE00515 du 27 mai 2021.

⁸⁰ Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁸¹ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, décret du 19 mai 2005 relatif à la rémunération ou la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, arrêté du 3 novembre 2015 fixant les taux des indemnités et les modalités de compensation des astreintes et des interventions.

un adjoint technique et une animatrice conformément à la délibération, et seulement l'année 2017.

Avec sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a produit une nouvelle délibération relative aux astreintes du 19 mai 2022.

5.4 Les règles de promotion et d'avancement

La CCD n'a pas produit d'éléments relatifs aux modalités d'évaluation des agents ni aux règles en matière d'avancement de grade et de promotion interne avant 2021, à l'exception d'une délibération de 2018 fixant les taux d'avancement de grade qui est présentée ci-après dans la partie dédiée à ce sujet.

En revanche, pour la fin de la période contrôlée, sa présidente a défini les lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne et à l'avancement de grade par un arrêté du 1^{er} avril 2021. La CCD s'est ainsi mise en conformité avec les dispositions des articles L. 413-1 et L. 413-3 du CGFP, et du décret du 29 novembre 2019⁸². Les dispositions relatives à l'avancement de grade et à la promotion interne de ce dernier prenaient effet à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'article L. 413-6 du CGFP précise que « *Chaque président de centre de gestion de la fonction publique territoriale définit un projet de lignes directrices de gestion relatives à la promotion interne. Après avis de son propre comité social territorial, il transmet ce projet, pour consultation de leur comité social territorial (...) aux collectivités et établissements obligatoirement affiliés employant au moins cinquante agents. (...) A l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête les lignes directrices de gestion.* » En attendant la mise en place des comités sociaux territoriaux, lors du prochain renouvellement des instances de dialogue social en décembre 2022, ce sont les comités techniques qui sont consultés.

L'EPCI étant affilié obligatoirement au CDG de l'Ain comme indiqué supra, et son effectif étant supérieur à 50 agents, est soumis à cette procédure. Or, bien qu'elle ait utilisé le modèle fourni par le CDG de l'Ain, la CCD ne vise pas et ne fait pas référence dans l'arrêté du 1^{er} avril 2021 aux lignes directrices de gestion arrêtées par le CDG ni à l'avis du comité technique de celui-ci.

Ainsi, l'arrêté de la CCD ne mentionne pas la priorité accordée à la valeur professionnelle, ni que la « *prise en compte de la situation respective des femmes et des hommes dans les corps et grades concernés* » a un caractère subsidiaire à celle-ci. Le souhait de favoriser les personnes occupant déjà des fonctions supérieures et celles ayant réussi l'examen professionnel correspondant à la promotion visée n'y figure pas non plus. Ce faisant, l'EPCI prive ses agents d'informations essentielles sur les critères à remplir pour être promu.

Pour ce qui concerne la promotion interne, la chambre invite la communauté de communes à mettre son arrêté en conformité avec les lignes directrices de gestion approuvées par le comité technique du CDG de l'Ain lors de sa réunion du 18 septembre 2020.

⁸² Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

Concernant l'avancement de grade, l'arrêté est en revanche conforme.

5.4.1 La promotion interne

L'article L. 523-1 du CGFP dispose qu'en vue « *de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent (...) une proportion de postes qui peuvent être proposés aux fonctionnaires ou aux agents des organisations internationales intergouvernementales...* » inscrits sur une liste d'aptitude établie sur la base de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle. L'inscription sur la liste d'aptitude est effectuée par l'autorité territoriale ou, sur sa proposition, par le centre départemental de gestion pour les collectivités qui y sont affiliées.

La communauté dépendait ici encore, jusqu'au 1^{er} janvier 2021, de la commission administrative paritaire (CAP) départementale mise en place par le CDG de l'Ain pour la promotion interne pour laquelle ses agents se trouvaient en concurrence avec les agents des autres collectivités affiliées.

La loi de transformation de la fonction publique et le décret du 29 novembre 2019 précités ont mis fin, à partir du 1^{er} janvier 2021, à la consultation des CAP sur les décisions de promotion interne. Celles-ci sont désormais prises sur la base des lignes directrices de gestion en matière de promotion interne.

La CCD n'a pas produit de document définissant les modalités d'évaluation des agents ni les règles en matière de promotion interne définies avant l'arrêté du 1^{er} avril 2021 fixant les lignes directrices de gestion en la matière.

Pour les années 2019 à 2021, les seules pour lesquelles la communauté de communes a communiqué des tableaux d'avancement, il n'apparaît aucune décision relative à une promotion interne. Toutefois, elle a transmis en fin d'instruction un arrêté de la présidente de la CCD du 16 décembre 2021 promouvant une rédactrice principale de 1^{ère} classe dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux.

5.4.2 L'avancement de grade

L'article L. 522-24 du CGFP énonce que l'avancement de grade a lieu soit par concours, soit par sélection après examen professionnel, soit au choix par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle. L'article L. 522-27 du même code dispose que le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade d'avancement « *est égal au produit des effectifs des fonctionnaires territoriaux remplissant les conditions pour cet avancement par un taux de promotion* » fixé par l'assemblée délibérante après avis du CST.

L'autorité territoriale arrête le tableau d'avancement dans le respect de ces taux, des conditions fixées par les statuts particuliers et désormais des lignes directrices de gestion en matière d'avancement de grade. Les collectivités affiliées, comme la CCD, à un centre de gestion, lui communiquent ce tableau qui était jusqu'au 1^{er} janvier 2021 soumis à la CAP départementale. Il est ensuite publié par le centre de gestion.

La CCD n'a produit aucune délibération fixant les taux d'avancement pendant la période contrôlée. La chambre a cependant pu se procurer le compte-rendu de la réunion du conseil

communautaire du 15 novembre 2018 au cours duquel ceux-ci ont été fixés à 100 % de l'effectif des fonctionnaires répondant aux conditions pour y prétendre l'année considérée. La délibération correspondante a ensuite été communiquée par l'ordonnatrice à la chambre en réponse à ses observations provisoires.

Pour les années 2019 à 2021, 22 avancements de grade ont été prononcés. Ils sont intervenus dans le respect des dispositions précitées. La chambre appelle toutefois l'attention de la communauté de communes sur la nécessité d'une plus grande rigueur dans la gestion administrative de ces dossiers. En effet, les tableaux d'avancement communiqués à la chambre ne sont pas signés et ceux de 2019 et 2020 ne mentionnent pas la date de publication. De plus, en 2019 certains ont été soumis très tardivement à la CAP départementale pour une nomination rétroactive au 1^{er} janvier de l'année considérée.

5.5 Les éléments de rémunération

La rémunération des agents publics fonctionnaires est composée d'éléments obligatoires tel le traitement indiciaire qui évolue en fonction du grade et de l'échelon de l'agent, d'une indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) présentée ci-après. La collectivité peut y ajouter un régime indemnitaire et des avantages en nature qui sont des éléments facultatifs.

5.5.1 Le régime indemnitaire

Un décret du 20 mai 2014 a instauré le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État, applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité. Il est complété par un arrêté du 27 août 2015⁸³. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Conformément à ces dispositions, la communauté de communes a délibéré le 11 juillet 2019 pour mettre en place le RIFSEEP. Avant cette date, les délibérations prises en 2016 par les trois communautés de communes fusionnées pour constituer la CCD, s'appliquaient aux agents de la CCD, suivant les dispositions de l'article L. 5211-41-3 du CGCT.

La délibération du 11 juillet 2019 est conforme aux dispositions du décret du 20 mai 2014 précité tant pour la classification des fonctions en groupes que pour les conditions de réexamen du montant de l'IFSE et les modalités d'attribution du CIA, calquées sur le texte du décret. Les montants définis pour chaque groupe de fonctions respectent les limites définies par les arrêtés concernant les corps équivalent de la fonction publique d'Etat.

⁸³ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État et arrêté du 27 août 2015 pris en application de son article 5.

Une anomalie a été relevée concernant sa mise en œuvre pour les titulaires, celles concernant les non-titulaires sont présentées supra dans la partie traitant de la procédure de recrutement. Elle touche aux montants attribués réellement aux agents. Un cadre s'est vu octroyer par ses derniers arrêtés d'attribution des montants supérieurs aux plafonds fixés par le conseil communautaire pour le groupe de fonctions supérieur de la catégorie B, à laquelle il appartient.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnatrice a démontré avoir mis en œuvre la recommandation que la chambre lui avait adressée à ce sujet. Ainsi-une convention de remboursement du trop-perçu a été conclue entre le cadre concerné la CCD et le comptable public, une délibération du 19 mai 2022 fixe désormais les montants plafond de l'IFSE et du CIA en les alignant sur ceux de l'Etat, les arrêtés irréguliers ont été rapportés et de nouveaux arrêtés conformes à la délibération du 19 mai ont été pris par la présidente.

En catégorie C le montant le plus élevé est versé à la responsable des fonctions support, ce qui paraît cohérent avec ses responsabilités. Il s'approche du maximum prévu pour sa catégorie.

Par ailleurs, l'examen sur place de seize dossiers a mis en évidence l'absence de nombreux comptes rendus d'évaluation professionnelle. Or ceux-ci permettent, entre autres, de formaliser l'évaluation de la manière de servir de l'agent, laquelle est l'un des deux critères, avec l'engagement professionnel, qui, au regard de l'article 4 du décret du 20 mai 2014, conditionne l'attribution du CIA. Il en résulte que l'attribution du CIA dans ces conditions est dépourvue de fondement.

La chambre invite la CCD à régulariser désormais ces attributions en les fondant sur une évaluation de l'engagement professionnel et de la manière de servir des agents, formalisée dans le compte rendu de l'entretien annuel d'évaluation. Elle rappelle que ce compte-rendu doit obligatoirement être présent au dossier de l'agent. L'ordonnatrice a fait part dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre de l'engagement de la CCD à réaliser de manière régulière les entretiens professionnels annuels de tous les agents.

5.5.2 La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) instituée par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 constitue un élément à part entière de la rémunération qui vise à attribuer une majoration de celle-ci au bénéfice des fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière. Deux décrets du 3 juillet 2006 définissent les cas et conditions d'attribution de la NBI respectivement pour certaines fonctions et pour certains personnels exerçant dans des zones à caractère sensible⁸⁴. Pour les fonctionnaires occupant des emplois

⁸⁴ Décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale et décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

fonctionnels, comme celui de directeur général des services, deux autres décrets complètent le dispositif⁸⁵.

13 agents de la communauté de communes perçoivent la NBI au 31 décembre 2021, soit 26 % de ses effectifs physiques titulaires, pour 220 points attribués au total. Elle est octroyée essentiellement au titre des fonctions d'agent des déchèteries, d'accueil (10 points) et d'encadrement (25 points).

L'examen des arrêtés a permis de relever cinq irrégularités concernant neuf agents.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la présidente de la CCD a justifié de la régularisation de la situation de sept des agents concernés. En revanche, elle soutient que c'est à bon droit qu'une NBI a été attribuée pour les fonctions de responsable du pôle déchets. Celle-ci correspondrait au cas prévu par le 11 de l'annexe 1 du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale : « *Encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement et à l'aménagement de la collectivité (...)* ».

Or, dans un arrêt du 26 avril 2013⁸⁶ le Conseil d'Etat apporte, à propos d'un autre cas d'ouverture, une précision sur la condition d'encadrement d'un service administratif : elle n'est pas liée à la nature administrative de la fonction mais à l'objet du service encadré. Le fait que celui-ci est constitué majoritairement d'agents exerçant des fonctions techniques doit être pris en compte à ce titre.

Le responsable du pôle déchets encadrant un service dont l'objet principal est technique, le ramassage et la collecte des déchets, et qui est composé très majoritairement d'agents exerçant des fonctions techniques ne peut être considéré comme encadrant un service administratif. Il ne peut donc pas bénéficier de l'attribution de la NBI de 25 points sur le fondement de la disposition citée par la présidente de la CCD. Il en est de même pour le responsable du pôle développement durable dont l'arrêté a été transmis par la CCD dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre.

Concernant un agent de catégorie C, la perception de 25 points de NBI pour encadrement n'est pas régulière non en raison des fonctions exercées mais parce que son cadre d'emplois ne permet pas d'être en position d'encadrement. En effet, l'article 3 du décret du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux dont elle relève dispose que « *Les adjoints administratifs territoriaux sont chargés*

⁸⁵ Décret n° 2001-1367 du 28 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 7 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés et Décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés, régis par l'article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

⁸⁶ CE, n°352683 du 26 avril 2013.

de tâches administratives d'exécution, qui supposent la connaissance et comportent l'application de règles administratives et comptables. »

Bien que lorsqu'ils relèvent des grades d'avancement ils peuvent aussi assurer « la coordination de l'activité d'adjoints administratifs territoriaux du premier grade », cette mission ne se confond pas avec une fonction d'encadrement qui est statutairement, dans la filière administrative, l'apanage d'agents de catégorie B et A. Le Conseil d'État a déjà jugé⁸⁷ que « le bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire est lié aux emplois qu'occupent les fonctionnaires, compte tenu de la nature des fonctions liées à ces emplois » mais qu'un agent « qui n'avait pas vocation à occuper des emplois d'encadrement » bien qu'il ait été chargé de telles fonctions n'a pas droit à la NBI « prévue pour les agents nommés sur des emplois auxquels sont liées les fonctions d'encadrement... ».

Avec la réponse précitée, l'ordonnatrice joint une convention de mise à disposition de cet agent au profit d'une commune membre depuis le 2 mai 2022, ce qui a mis un terme au versement de cette NBI par la CCD.

La chambre recommande à la communauté de communes de poursuivre la régularisation engagée en mai 2022 des attributions de la NBI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Tout comme l'organisation des finances, celle des ressources humaines apparaît insuffisamment structurée pour faire face aux impératifs de gestion de la CCD. Cela génère des carences dans le suivi de certaines tâches fondamentales : tenue des dossiers des agents, gestion des carrières dans le respect des textes statutaires, animation du dialogue social...

Il en découle une difficulté encore plus grande à assurer le pilotage stratégique de la fonction expliquant l'absence de lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, le retard pris dans la mise en place du comité technique et des référents déontologue et laïcité.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation de la commande publique

6.1.1 L'organisation interne

L'établissement a mis en place un guide interne de la commande publique qui détaille pas à pas les procédures. Ce guide est paru en 2020. Il a été rédigé par un agent du service

⁸⁷ CE n° 281913 du 26 mai 2008, commune de Porto-Vecchio.

marchés publics qui a quitté l'établissement en 2021. L'étude d'un échantillon des dossiers de marchés montre que ce guide est bien mis en pratique.

L'établissement a indiqué ne pas avoir connu d'appels d'offres infructueux depuis sa création mais il n'a pas mis en place de procédure afin de les recenser et de les suivre. De même, il n'a pas connu de recours sur ses procédures de mise en concurrence. L'analyse des dossiers de marchés corrobore ses déclarations.

La commission d'appel d'offres (CAO) a été constituée par délibération en 2017, après qu'une première délibération ait été retirée pour irrégularité, un des élus de la CAO n'étant pas membre du conseil communautaire. Une nouvelle délibération suite au changement de mandature en 2020 a constitué l'actuelle CAO. Les commissions relatives à la commande publique sont par ailleurs dotées d'un règlement intérieur.

L'archivage des marchés est effectué correctement. Tous les dossiers sont dématérialisés. Les marchés sont archivés en version papier pendant 10 ans pour ceux attribués et 5 ans pour les non retenus selon l'ordonnatrice. Sur place, tous les dossiers étaient effectivement accessibles et le service assure un suivi régulier des marchés passés et en cours.

En revanche l'organisation du service marchés souffre de carences en matière de ressources humaines et d'une instabilité de son personnel, ces éléments étant porteurs de risques.

Il n'existe pas de projet de mutualisation du service avec tout ou partie des communes membres de la communauté. Compte tenu de la taille des communes membres, il leur est difficile de disposer seules d'un service structuré. Une mutualisation entre l'EPCI et ses communes membres permettrait un saut qualitatif notamment par le partage des bonnes pratiques et la sécurisation des procédures.

6.1.2 Les groupements de commandes

La CCD adhère à plusieurs groupements de commandes⁸⁸ dont un pour l'achat et la livraison de fournitures administrative et scolaires depuis le 15 février 2018, aux côtés de seize communes membres. Sa convention constitutive la désigne comme coordonnateur. L'accord cadre de fournitures courantes dont l'acte d'engagement a été signé le 28 août 2018 a permis d'obtenir une remise de 42 % sur les fournitures concernées.

Par ailleurs, le conseil communautaire a décidé, également le 15 février 2018, d'adhérer au groupement de commandes pour la création, l'entretien, et la signalisation horizontale des routes et voies d'accès qui relèvent de leurs compétences, créé avec seize communes membres. Il a approuvé sa convention constitutive et désigné la communauté de communes comme coordonnateur. Lors de la même séance, il a désigné son représentant titulaire et son suppléant pour siéger à la commission d'appel d'offres du groupement. L'accord cadre à bons de

⁸⁸ Groupements de commandes pour l'achat d'électricité le 20 juillet 2017 puis le 10 septembre 2020, pour la fourniture et l'acheminement de gaz le 15 février 2018 et pour l'élaboration du plan climat air énergie territorial le 12 juillet 2018, coordonnés tous trois par le syndicat intercommunal d'énergie et d'e-communication de l'Ain (SIEA), pour l'étude de fusion de syndicats de rivière le 12 juillet 2018, avec trois autres EPCI dont la communauté d'agglomération du bassin de Bourg-en-Bresse est coordonnateur.

commande qui en a résulté a permis d'obtenir un prix inférieur d'un peu plus de 23 % à l'estimation initiale, rabais non compris.

La chambre relève que l'adhésion de la communauté de communes à ce groupement de commande « voirie » est irrégulière, quand bien même elle affirme ne pas avoir adhéré. La communauté ayant restitué cette compétence ne peut être considérée comme un des acheteurs en mesure « *de passer conjointement un ou plusieurs marchés publics* » susceptible de constituer, et a fortiori de coordonner un tel groupement au sens de l'article 28 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics alors en vigueur⁸⁹.

Même si l'initiative est constitutive d'une bonne pratique en termes d'optimisation économique et qualitative de l'achat public, la chambre invite la CCD à sortir de ce groupement pour en assurer la régularité. Elle pourra bien sûr organiser les conditions de sa continuation avec les communes qui en sont membres⁹⁰.

6.2 La passation et l'attribution des marchés

6.2.1 Les procédures de passation

Sur la base de la liste des marchés conclus fournie par l'établissement, la chambre a vérifié un échantillon de marchés il apparaît que la passation des marchés est effectuée régulièrement. Les dossiers sont complets mais leur classement n'est pas optimal : les procès-verbaux de la CAO ne sont pas systématiquement présents et lorsqu'ils le sont, ils sont rangés dans le dossier des candidats non retenus. En revanche, ils ne sont pas présents dans les dossiers dématérialisés. La chambre invite l'établissement à optimiser le classement de ses dossiers de marchés.

En outre, la chambre s'interroge sur la possibilité pour la CCD de s'assurer que les seuils sont respectés en l'absence de stratégie et de nomenclature des achats.

Pour leur part, les rapports d'analyse des offres sont détaillés et cohérents avec l'attribution au candidat le mieux-disant. La CCD notifie systématiquement, y compris pour les marchés à procédure adaptée, le détail des notations aux candidats non retenus, allant ainsi au-delà des obligations fixées par l'article R. 2181-1 du code de la commande publique. En effet, le Conseil d'Etat a estimé qu'était suffisante la communication des notes et du classement de l'intéressé ainsi que le nom de l'attributaire et les notes obtenues par celui-ci⁹¹. Cela constitue néanmoins une bonne pratique en matière de transparence. L'examen de la passation des marchés n'appelle pas d'autre observation sur la forme.

⁸⁹ L'extrait de l'article 28 cité figure à l'article L. 2113-6 du code de la commande publique en vigueur depuis la date d'abrogation de l'ordonnance du 23 juillet 2015.

⁹⁰ L'article 3 de la convention constitutive prévoit que si le coordonnateur n'était plus en mesure d'assurer ses missions, « *un avenant à la présente convention interviendrait pour désigner un nouveau coordonnateur* » et que sa mission s'achève après la notification des marchés.

⁹¹ Conseil d'Etat, n° 365617 du 19 avril 2013, Commune de Mandelieu-la-Napoule ; Conseil d'Etat, n° 363342 du 18 décembre 2012, Métropole Nice Côte d'Azur.

6.2.2 Le marché des radars pédagogiques

L'acquisition de radars pédagogiques pour équiper les communes membres appelle l'attention. En effet, ce marché public pour un montant estimé de 65 000 € par an reconductible une fois, soit un montant maximum de 130 000 € HT (156 000 € TTC) et dont la dépense constatée est de 160 378 €, n'apparaît pas correspondre à un domaine de compétence de la communauté de communes.

Or, les EPCI sont soumis au principe général de spécialité, comme tous les autres établissements publics, aucune disposition légale ne leur attribuant le bénéfice de la clause générale de compétence, au contraire de l'article L. 2121-29 pour les communes. Cette situation restreint le champ d'intervention de l'établissement aux domaines relevant de ses compétences statutaires et aux prestations qui en constituent « *le complément normal* » et sont utiles à leur exercice⁹² selon les critères définis par la jurisprudence administrative.

Ces radars pédagogiques ont pour vocation, selon la délégation de la sécurité routière, d'inciter « *les usagers en infraction à modifier leur comportement sans les verbaliser.* » La chambre estime que la CCD ne dispose d'aucune compétence en matière de sécurité routière ni, en ayant une appréciation extensive des critères jurisprudentiels, en matière de voirie, qui lui aurait permis d'acquérir régulièrement ces radars. Elle invite la CCD à céder ceux-ci aux communes⁹³ sur le territoire desquelles ils ont été installés.

En outre, l'exécution du marché s'est poursuivie au-delà des plafonds définis contractuellement. Les paiements sur ce marché ont dépassé le montant maximum prévu sur les deux années d'exécution. Un avenant ou une décision de poursuivre aurait dû être conclu.

6.3 L'exécution des marchés

L'exécution des marchés n'appelle pas d'observation. Aucun avenant n'est venu bouleverser l'économie globale du marché sur les contrats analysés. En revanche, le marché des radars pédagogiques a été payé au-delà des plafonds contractuels comme cela a été mentionné dans la partie précédente.

Le suivi financier est réalisé conjointement par les services des finances et des marchés sur la base d'un tableur. Il serait pertinent que la CCD puisse interfacer les applicatifs de gestion financière et de gestion des marchés publics, comme cela est évoqué à propos de la procédure budgétaire, afin d'avoir un suivi informatisé qui serait plus sécurisé et nécessiterait moins d'interventions humaines.

⁹² Conseil d'État, n° 390041 du 18 septembre 2015, association de gestion du CNAM des Pays-de-la-Loire.

⁹³ Il s'agit, selon une facture du 30 septembre 2018, de Chalamont, Chaneins, Châtillon-la-Palud, Châtillon-sur-Chalaronne, Crans, L'Abergement Clemenciat, Le Plantay, Romans, Saint-Nizier-le-Désert, Condessiat, Neuville-les-Dames, Relevant, Sulignat et Versailles.

6.4 La stratégie d'achat de la communauté de communes

L'établissement n'a pas mis en place de stratégie d'achat. Il n'a pas encore réalisé de cartographie de ses achats. Sa création récente comme la faible structuration de son service des marchés peuvent l'expliquer.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commande publique est globalement satisfaisante. Deux irrégularités ont cependant été relevées concernant un groupement de commande et un marché. Le service est peu structuré ce qui a nui à la mise en place d'une stratégie d'achat.

7 ANNEXE

Annexe n° 1. Le financement des investissements	81
Annexe n° 2. L'intégration aux comptes d'imputations définitives des travaux achevés.....	82

Annexe n° 1. Le financement des investissements

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	421 819	970 065	365 460	2 567 771	4 325 114
- Annuité en capital de la dette	434 907	459 053	661 930	624 982	2 180 871
= CAF nette ou disponible (C)	- 13 088	511 013	-296 470	1 942 789	2 144 243
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	113 292	192 172	1 084 086	135 215	1 524 765
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	368 703	447 852	257 003	110 124	1 183 682
+ Produits de cession	0	0	75 610	0	75 610
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	481 995	640 024	1 416 699	245 339	2 784 057
= Financement propre disponible (C+D)	468 907	1 151 037	1 120 229	2 188 128	4 928 300
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>31,9 %</i>	<i>18,4 %</i>	<i>116,7 %</i>	<i>550 %</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 469 636	6 262 390	959 680	397 852	9 089 559
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	448 976	148 578	330 784	170 233	1 098 571
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	527 406	527 406	1 054 812
- Participations et inv. financiers nets	20 610	- 967 543	0	1 268 301	321 369
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	- 2 400	- 2 400
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 470 315	- 4 292 390	- 697 641	- 173 264	- 6 633 610
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	1 069	0	0	0	1 069
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 469 246	- 4 292 390	- 697 641	- 173 264	- 6 632 541
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	3 800 000	0	0	3 800 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 469 246	- 492 390	- 697 641	- 173 264	- 2 832 541

Source : comptes de gestion du budget principal.

Annexe n° 2. L'intégration aux comptes d'imputations définitives des travaux achevés

En milliers d'€	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2021/2017
Solde immobilisations (c/ 20 et 21)	28 734	28 880	29 266	29 805	29 676	3,3 %
Solde immobilisations en cours (c/ 23)	2 622	8 489	9 061	9 121	9 725	270,9 %
Dépenses d'équipement de l'année*	1 537	6 480	992	798	936	-39,1 %
Solde des immobilisations en cours / dépenses d'équipement (%)	171 %	131 %	913 %	1 143 %	1039 %	509,0 %

Source : comptes de gestion (BP + BA déchets ménagers), * Nettes des subventions d'équipements versées.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

124-126 boulevard Vivier Merle

CS 23624

69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr