



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Bordeaux, le 22 janvier 2010

CONFIDENTIEL

Références à rappeler : AR/047014991/RODII communauté d'agglomération d'Agen

Monsieur le Président,

Par lettre du 9 mars 2006, votre prédécesseur, M. Jacques CLOUCHE, avait été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes de 2002 à 2004 et de la gestion jusqu'à la période la plus récente de la communauté d'agglomération d'Agen. Suite à votre élection comme président dudit établissement public, vous avez, vous-même, été informé de l'existence dudit contrôle par lettre du 9 février 2009.

Au terme de ce contrôle, les entretiens de fin d'instruction entre les différents ordonnateurs et le conseiller-rapporteur, prévus par les articles L. 243-1 et R.241-8 du code des juridictions financières, se sont déroulés le 10 juillet 2009, successivement avec vous-même et M. CLOUCHE.

Je vous ai fait connaître par lettre du 22 septembre 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 30 juillet 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous n'avez pas souhaité faire usage de cette faculté. Pour sa part, M. CLOUCHE, qui avait été destinataire le 22 septembre 2009 de très larges extraits du rapport d'observations provisoires précité afférents à sa gestion, y a répondu par lettre du 12 novembre 2009, enregistrée au greffe de la chambre le 18 novembre 2009.

Après avoir examiné le contenu de la réponse reçue, au cours de sa séance du 2 décembre 2009, la chambre a arrêté les observations définitives qui vous ont été notifiées, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur pour les extraits le concernant, le 9 décembre 2009.

Le délai légal d'un mois, imparti aux destinataires des observations définitives pour adresser leur éventuelle réponse à la chambre régionale des comptes étant expiré, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre portant plus particulièrement, outre le suivi des observations formulées lors du contrôle précédent, sur le caractère pertinent du territoire communautaire, sur l'effectivité de l'exercice de ses compétences par l'établissement public et sur les évolutions envisagées en la matière, enfin, sur les résultats de la stratégie financière mise en œuvre.

Monsieur Jean DIONIS DU SEJOUR
Président de la Communauté d'agglomération d'Agen
8, rue André Chénier - BP 19
47916 AGEN Cedex 9

1) **Présentation de la communauté d'agglomération d'Agen:**

La CAA est issue de la transformation, le 22 décembre 1999, de la communauté de communes d'Agen, qui avait elle-même remplacé le 17 décembre 1997 un district créé dès 1974 entre les communes d'Agen, Boé, Bon Rencontre, Le Passage et Foulayronnes.

Elle comprend également, outre ces membres historiques, les communes de Layrac et de Colayrac-Saint-Cirq qui ont rejoint respectivement l'établissement public en 1999 et en 2002.

A ces 7 communes appartenant, sauf Layrac, à la première ceinture agenaise, se sont adjointes tout récemment les communes de Saint-Hilaire de Lusignan, puis de Sauvagnas, dont la procédure d'adhésion est actuellement en cours.

Nom de la commune	Population actuelle
Agen	35 121
Le Passage	9 335
Bon-Encontre	6 068
Boé	5 308
Foulayronnes	5 171
Layrac	3 548
Colayrac-Saint-Cirq	2 929
Saint-Hilaire de Lusignan	1 388
Sauvagnas (en cours d'adhésion)	427
TOTAL	69 295

Au terme du dernier recensement, la population communautaire dépassait ainsi 69 000 habitants (pour 9 communes), soit 21% de l'ensemble de la population du département de Lot-et-Garonne, contre 63 981 habitants (pour 7 communes) au recensement de 1999. Plus de la moitié de cette augmentation est imputable à la croissance de la ville-centre, la commune d'Agen, laquelle accueille actuellement 50 % de la population communautaire.

Au-delà des compétences obligatoires prévues à l'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en matière de développement économique (gestion et aménagement de zones d'activités), d'équilibre social de l'habitat et d'aménagement de l'espace communautaire (transports publics urbains en particulier), la CAA exerce également des compétences dites optionnelles (en matière de voirie, de gestion des déchets ménagers, de construction et gestion d'équipements sportifs et culturels), ainsi que des compétences facultatives (protection contre les inondations, participation au fonctionnement des sites universitaires).

*

2) Suites données aux observations précédentes de la chambre:

Le précédent contrôle de la communauté d'agglomération d'Agen par la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine, portant sur la période 1998 à 2001, avait donné lieu à un rapport d'observations définitives adressé le 6 juillet 2004 au président alors en fonction, M. Jacques CLOUCHE. Les suites apportées à ces observations ont fait l'objet, lors du présent contrôle, de diverses investigations dont les résultats sont exposés ci-après à l'exception de ceux afférents à la situation financière de l'établissement qui feront l'objet de développements spécifiques infra.

Il apparaît que, dans l'ensemble, la CAA s'est efforcée de mettre en œuvre les préconisations de la juridiction. Les imperfections relevées en matière de présentation des documents budgétaires et de comptabilisation des opérations assujetties à la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ont ainsi fait l'objet des régularisations demandées, tandis que les règles applicables en matière de rattachement des produits et charges à l'exercice qui les concernent sont désormais respectées. Le calcul des intérêts courus non échus a, de même, été affiné, grâce à un outil informatique plus adapté.

En revanche, selon les réponses obtenues en cours d'instruction, il apparaît que si le recensement (inventaire physique) des biens immobilisés appartenant à l'établissement a bien été réalisé par les services de l'ordonnateur, son ajustement avec l'actif décrit dans la comptabilité du comptable n'a pu encore, pour sa part, être totalement mené à bien. L'acquisition récente par la CAA d'un logiciel de gestion patrimoniale pourrait toutefois permettre d'y remédier et de fiabiliser ainsi le calcul des amortissements.

Par ailleurs, le précédent rapport d'observations de la chambre avait également relevé que les constructions des bâtiments du département universitaire des sciences d'Agen (DUSA) et de l'institut de développement local, réalisées dans le cadre d'une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'Etat fondée sur l'article L.211-7 du code de l'éducation, n'avaient pas encore donné lieu à l'apurement des écritures comptables s'y rapportant. Si depuis les biens en cause ont bien été remis à l'Etat par procès-verbal de transfert, en revanche, les régularisations comptables y afférentes ne semblent toujours pas avoir été opérées.

3) Les enjeux territoriaux :

Malgré la décision récente des deux communes de Saint-Hilaire de Lusignan et de Sauvagnas de rejoindre la CAA, celle-ci comporte un nombre de membres limité et la pertinence du territoire communautaire apparaît encore largement perfectible.

En effet, même renforcée ainsi par ces deux collectivités, la communauté d'agglomération d'Agen ne compte néanmoins que 9 communes contre 18 pour la communauté de communes du Villeneuvois (12 actuellement plus les 6 de la communauté de communes du Roquentin qui vont prochainement la rejoindre) et, surtout, 31 pour la communauté de communes de Val de Garonne, implantée sur le Marmandais. Au regard des autres communautés d'agglomération du département de Lot-et-Garonne, la CAA souffre donc incontestablement de l'étroitesse de ses limites géographiques, notamment pour y implanter les zones d'activités qu'elle ambitionne de développer, son territoire actuel s'avérant au surplus partiellement inondable.

Pour cette raison, certaines communes de la deuxième ceinture agenaise situées à l'est de l'agglomération et n'appartenant encore à aucune intercommunalité, telles celles de Castelculier, Saint-Pierre-de-Clairac, Saint-Caprais-de-Lerm ou Bajamont (peuplées respectivement de 2 352, 869, 578 et 966 habitants), ont été approchées par la CAA en vue d'une éventuelle adhésion, même si certaines, parmi lesdites communes, présentent un profil plus rural que la plupart des membres actuels de la communauté.

En revanche, la commune de Pont-du-Casse, qui constitue pourtant la plus importante (4 841 habitants) et la plus proche de ces communes mitoyennes n'appartenant pas à la CAA, a, jusqu'ici, clairement manifesté ses réticences envers un tel regroupement. Elle a, il est vrai, quitté le district d'Agen dès 1976 et a développé depuis ses propres services à sa population. Elle pourrait cependant être contrainte d'adhérer à la communauté d'agglomération au terme des évolutions législatives en cours. Le projet de réforme territoriale présenté dernièrement envisage, en effet, l'achèvement et la rationalisation de la carte territoriale, à travers un schéma départemental prévoyant à assez brève échéance la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. A cette occasion, il serait procédé à la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales entre lesdits établissements et la cohérence spatiale entre ces EPCI et les « unités urbaines » (cf. infra ce concept) auxquelles elles appartiennent serait améliorée. Dans cette hypothèse, du fait de l'adhésion d'ores et déjà acquise de la commune de Sauvagnas, si la commune de Bajamont, avec laquelle des contacts ont également été noués (cf. supra), rejoignait à son tour la CAA, son arrivée parachèverait l'enclavement de Pont-du-Casse. Cette dernière n'aurait plus alors le choix de son futur EPCI de rattachement, qui serait donc forcément la communauté d'agglomération d'Agen, lorsque les échéances légales lui imposeraient de sortir de son isolement.

Plus globalement, selon le projet d'agglomération approuvé en avril 2009, la CAA s'est fixé pour objectif de « *mettre en adéquation le territoire de l'agglomération avec la réalité du bassin de vie agenais et son développement* », en prenant en compte l'« aire urbaine » afférente à la communauté d'agglomération. Délimitée par les trajets domicile-travail et allant donc au-delà de la seule « unité urbaine » (zone bâtie en continu), cette « aire urbaine » dépasserait même les limites de l'actuel Pays de l'Agenais. Or ce dernier, actuellement riche de 52 communes et 104 489 habitants et envisagé comme territoire de référence du SCOT¹, ne couvre pas moins de 6 intercommunalités actuellement, soit la CAA et les communautés de communes de Laplume-en-Brulhois, Astaffort-en-Brulhois, Beauville, des 2 Séounes et du Roquentin, outre les 5 communes isolées de Bajamont, Castelculier, Pont-du-Casse, Saint-Caprais-de-Lerm et Saint-Pierre-de-Clairac².

¹ schéma de cohérence territoriale (article L.121-1 du code de l'urbanisme)

² toutefois, le choix récent de la communauté de communes du Roquentin (6 communes autour de Laroque-Timbaut) de rejoindre la communauté de communes du Villeneuvois devrait logiquement se traduire par son retrait du pays de l'Agenais et a d'ores et déjà conduit la commune de Sauvagnas, qui ne souhaitait pas pour sa part rejoindre la communauté du Villeneuvois, à demander son adhésion à la CAA, approuvée par le conseil de communauté le 9 juillet 2009 ; au surplus la suppression des pays est envisagée par le projet de réforme territoriale précité

Outre le rattachement de ces dernières communes proches d'Agen, déjà évoqué supra, certaines autres évolutions semblent également envisageables à l'est du territoire actuel de la CAA. Les communautés de communes des 2 Séounes (autour de la commune de Puymirol) et d'Astaffort-en-Brulhois³, qui regroupent chacune 7 communes, n'y sont, en effet, peuplées respectivement que de 3 800 et 4 700 habitants, soit une population inférieure au seuil minimal de 5000 habitants préconisé pour les EPCI à fiscalité propre par le projet de réforme territoriale précité.

A l'ouest, en revanche, les possibilités d'extension semblent moindres, la création, en juin 1998, de la communauté de communes du canton de Laplume-en-Brulhois (aujourd'hui composée de 9 communes et 11 300 habitants) ayant privé la CAA de toute possibilité de développement sur la rive gauche de la Garonne.

En tout état de cause, si le projet d'agglomération de la CAA récemment adopté se prononce clairement en faveur de l'extension de cette dernière afin de lui permettre « *d'inscrire son action dans un territoire le plus en conformité avec celui de l'aire urbaine et (...) du bassin de vie de l'Agenais* », il y est toutefois précisé qu'un tel élargissement interviendra « *dans le respect des règles de continuité géographique (...) au rythme progressif que les communes susceptibles d'adhérer choisiront, en vertu de la liberté qui est la leur* ».

Dans l'attente, sont envisagées diverses actions de coopération avec les autres EPCI appartenant au même bassin de vie et disposant des réserves foncières urbanisables qui font actuellement défaut à la communauté d'agglomération d'Agen. La communauté de communes du canton de Laplume-en-Brulhois a ainsi été sollicitée pour développer une zone d'activité en commun avec la CAA. Située sur le territoire de la commune de Sainte-Colombe-en-Brulhois, cette zone pourrait prendre le nom de « technopole d'Agen-Garonne » et verrait sa gestion confiée à un syndicat mixte, auquel le département de Lot-et-Garonne pourrait également participer.

4) Evolution institutionnelle et statutaire

Aux termes d'un exercice de réflexion et de concertation approfondi dont la dimension stratégique mérite d'être relevée, le conseil de communauté a approuvé le 11 juin 2009 une importante réforme des statuts de la CAA portant à la fois sur les compétences (qui seront examinées plus en détail infra⁴) et sur le fonctionnement de l'EPCI.

Le projet d'agglomération à l'origine de ces évolutions avait retenu l'objectif suivant en matière de gouvernance : « *permettre à chaque commune de bénéficier tout à la fois d'une représentation tenant compte de sa population et d'une capacité à exprimer sa position sur les décisions d'importance quelle que soit sa taille* ». A cet effet, si le fonctionnement du bureau reste régi par le principe une voix - une commune, la composition de l'organe délibérant que constitue le conseil de communauté sera désormais davantage fondée sur la démographie desdites communes, les communes d'Agen et du Passage voyant cependant leur représentation plafonnée, conformément à la loi, à 35 et 17 % des sièges attribués, soit respectivement 17 et 8 sièges sur 49.

³ autour de la commune d'Astaffort, candidate malheureuse à l'entrée dans la CAA en 2001 qui, à la suite de cet échec, avait alors suscité la création dudit EPCI

⁴ transfert de compétences nouvelles envisagé notamment en matière d'urbanisme, réserves foncières, tourisme, habitat, eau et assainissement

Nom de la commune	Nombre de sièges au conseil de communauté
Agen	17
Le Passage	8
Bon-Encontre	6
Boé	5
Foulayronnes	5
Layrac	3
Colayrac-Saint-Cirq	3
Saint-Hilaire de Lusignan	2
Sauvagnas (en cours d'adhésion)	
TOTAL	49

A ce jour, l'ensemble des assemblées délibérantes des 8 communes concernées ont délibéré sur les nouveaux statuts de la CAA. Sept de ces assemblées, représentant environ 64 000 habitants sur 69 000, les ont approuvés (à l'unanimité ou à la majorité), seul le conseil municipal de Boé se prononçant contre. Dès lors, les conditions de majorité qualifiée requises par l'article L.5211-17 du CGCT étant très largement remplies, il appartient désormais au préfet de prendre l'arrêté qui permettra l'entrée en vigueur de ces nouveaux statuts.

5) Evolution des compétences

Définies dans les statuts adoptés initialement en juillet 2000, les compétences de la CAA avaient été modifiées en dernier lieu en 2006⁵. L'élaboration, en 2008, du projet d'agglomération⁶, dans le prolongement du renouvellement des assemblées délibérantes respectives des communes membres et de la communauté, a constitué l'occasion de dresser le bilan de l'exercice de ces différentes compétences et de définir pour chacune d'entre elles de grandes orientations pour l'avenir, assorties parfois de propositions de modification des statuts, entérinées pour la plupart par le conseil de communauté le 11 juin 2009.

Ledit projet d'agglomération réaffirme par ailleurs en ces termes la ligne de partage entre les compétences communautaires et les compétences communales : « à l'agglomération, le structurant et aux communes, la proximité », soit pour la première le développement économique, l'aménagement, les réseaux, les grands équipements et pour les secondes, la vie quotidienne, le lien social, les écoles, le sport et la culture.

5-1 Les compétences statutaires

Aux termes des statuts en vigueur pendant la période contrôlée, la CAA disposait des compétences suivantes, s'inscrivant dans le cadre légal fixé par les dispositions de L.5216-5-I du CGCT :

⁵ délibérations des 5 juillet et 25 septembre 2006 venant préciser l'intérêt communautaire en matière de développement économique et touristique

⁶ approuvé par le conseil de communauté en avril 2009

- compétences de droit (article 8 des statuts)

- aménagement de l'espace communautaire : organisation des transports publics urbains⁷ ; élaboration du plan de déplacement urbain ; élaboration des schémas directeurs et schémas de secteur (tel le SCOT) ; création des zones d'aménagement concerté (ZAC) d'intérêt communautaire ; participation à la démarche de pays⁸ ;

- développement économique : création, aménagement et gestion de zones d'activité d'intérêt communautaire; actions de promotion et de développement économique et touristique d'intérêt communautaire; mise en valeur urbanistique et touristique des communes membres (dont aides financières à l'aménagement des centres-villes⁹ et reconnaissance de l'intérêt communautaire des ports et haltes nautiques sur le canal latéral à la Garonne¹⁰); gestion du parc des expositions ;

- équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : élaboration du programme local de l'habitat (PLH) ; politique du logement, notamment du logement social, d'intérêt communautaire; action d'intérêt communautaire d'amélioration et de réhabilitation du parc immobilier bâti; relèvent ainsi de cette compétence le dispositif d'aide aux communes pour la réalisation de logements sociaux (dans le cadre duquel la CAA prend à sa charge 50% du montant de la participation demandée aux communes par les opérateurs), les participations financières à la reconstruction des logements dans le cadre du projet de réhabilitation du quartier agenais de Tapie-Mondésir (opération ANRU) ainsi que les opérations de résorption de l'habitat insalubre et à l'OPAH de renouvellement urbain du centre-ville d'Agen (aides aux propriétaires bailleurs ou occupants pour la réhabilitation de logements locatifs privés) ;

- politique de la ville : participation aux dispositifs de développement urbain, développement local et d'insertion économique et sociale, d'abord dans le cadre du contrat de ville puis, depuis 2007, du Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) ; soutien financier à diverses actions en matière d'habitat et cadre de vie, accès à l'emploi, développement économique, réussite éducative, santé, citoyenneté et prévention de la délinquance.

- compétences optionnelles (article 9 des statuts)

- protection et mise en valeur de l'environnement : collecte et traitement des déchets ménagers ; lutte contre les pollutions;

- création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, maintenance de la passerelle piétonne sur la Garonne ;

⁷ exploitation du réseau Transbus confiée à la société KEOLIS

⁸ modification statutaire sur ce point introduite en 2006

⁹ modification statutaire sur ce point introduite en 2006

¹⁰ délibération du 1/07/2004

- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs (centre aquatique Aquasud, gymnases communautaires, Centre Omnisport Jacques Clouché).

- **compétences facultatives** (article 10 des statuts)

- protection contre les inondations de la Garonne et gestion des ouvrages ;
- enseignement supérieur : partenariats avec l'Etat et le département de Lot-et-Garonne pour toutes les actions relatives à l'implantation, au développement et au fonctionnement des antennes universitaires ;
- création, exploitation des réseaux câblés et de télécommunications ;
- autres compétences : participation financière au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ; réserves foncières en vue de la réalisation de projets d'intérêt communautaire ; gestion des terrains municipaux d'accueil des gens du voyage¹¹.

Si l'on s'en réfère au diagnostic réalisé en 2008-2009 dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération, il apparaît que certaines de ces compétences statutaires n'auraient pas toujours été exercées pleinement, plus particulièrement en matière de politique de l'habitat et de logement social, de politique de la ville, de parcs de stationnement et de tourisme. Surtout, la production de documents de planification territoriale présentant pourtant un caractère stratégique majeur pour la communauté a souffert de divers retards, pour des raisons au demeurant diverses:

- ainsi, le PLH (Programme local de l'habitat) soumis au conseil de communauté en décembre 2007, après un premier rejet par le contrôle de légalité en 2003, n'a toujours pas été approuvé par le représentant de l'Etat en raison de l'insuffisance de ses ambitions en matière de production de logements sociaux et de rénovation du parc ancien privé, conduisant la communauté à entrer à nouveau en phase de réflexion sur ce document ;
- de même, l'Agenais, dont la CAA constitue l'un des acteurs majeurs, n'est toujours pas doté à ce jour d'un SCOT (schéma de cohérence territoriale) destiné, aux termes de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain n°2000-1208 du 13 décembre 2000, à remplacer le Schéma Directeur de la Région Agenaise (SDRA), document de planification territoriale adopté le 22 juillet 1998 apparaissant aujourd'hui inadapté aux caractéristiques et aux évolutions du territoire concerné ; il conviendrait, pour ce faire, que le préfet arrête au préalable le périmètre dudit SCOT dont la CAA souhaitait pour sa part qu'il coïncide avec le pays de l'Agenais, son élaboration étant alors confiée au syndicat mixte du pays de l'Agenais ; or non seulement la composition dudit pays de l'Agenais a été remise en cause par le départ récent de la communauté de communes du Roquentin vers la communauté d'agglomération du Villeneuvois (cf. supra), mais c'est l'existence même des pays qui se trouve aujourd'hui menacée dans le cadre de la réforme territoriale en cours ;
- enfin, l'élaboration du PDU (Plan de déplacements urbains) communautaire n'est toujours pas achevée.

¹¹ délibération du 27 mars 2003

5-2 Les principaux équipements et aménagements transférés ou créés au cours de la période 2001-2008 :

La CAA a pris en charge, à compter de 2001, les zones d'activités communales préexistantes présentant un intérêt communautaire, outre les zones nouvellement créées par elle. Actuellement au nombre de 8, réparties sur l'ensemble des 7 communes membres historiques de la CAA, certaines de ces zones présentent encore d'importantes disponibilités, parfois imputables à des difficultés de commercialisation (cf. infra).

En 2002, la CAA s'est vu transférer le centre universitaire d'Agen (site du Pin) par la commune d'Agen et a repris à son compte l'ensemble des conventions de fonctionnement des antennes universitaires passées avec les universités bordelaises concernées.

En 2005, la commune d'Agen a également transféré à la communauté d'agglomération le centre aquatique AQUASUD et le parc des expositions (confié en gestion à la société d'économie mixte AGEN EXPO) après reconnaissance de leur intérêt communautaire par délibération du conseil de communauté du 25 mars 2004.

Outre divers transferts de voirie communale étalés sur toute la période contrôlée, la CAA s'est vu également attribuer en 2006 la maintenance de la passerelle piétonne sur la Garonne entre les communes d'Agen et Le Passage.

Enfin, la réalisation toute récente du centre omnisports Jacques Clouché sur le territoire de la commune de Boé¹² parachève l'équipement de la communauté en installations sportives après le transfert de divers gymnases communaux (au nombre de 8) reconnus communautaires en raison de leur fréquentation dépassant les seuls habitants de leur commune d'implantation.

5-3 La définition de l'intérêt communautaire

L'exercice de certaines compétences partagées avec les communes membres exigeait la définition par la CAA de l'intérêt communautaire fixant le cadre de ses propres interventions. Or, si la date butoir pour délibérer en cette matière, fixée au 18 août 2006 par l'article 164 modifié de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, a bien été respectée par la communauté dans la plupart de ses domaines de compétence, il semble que subsistaient encore des domaines résiduels où cette reconnaissance ne serait pas encore intervenue, comme en matière de ZAC et de politique de la ville, selon le diagnostic précité réalisé dans le cadre de la préparation du récent projet d'agglomération.

Par ailleurs, dans un certain nombre de domaines, les délibérations régissant les contours de cet intérêt communautaire souffraient de certaines imprécisions.

¹² équipement « multisports » d'une capacité de plus de 2000 spectateurs au coût estimé de 11 M€ dont 9 M€ à la charge de la CAA

S'agissant ainsi, tout d'abord, de la compétence développement économique, alors que la définition antérieure de l'intérêt communautaire en matière de zones d'activité, résultant d'une délibération du 5 juillet 2006, comportait encore quelques éléments objectifs (« *sont reconnues d'intérêt communautaire les zones d'activités déjà reconnues comme telles et celles nouvelles créées d'une superficie supérieure à 10 ha* »), la nouvelle définition adoptée par une délibération du 25 septembre 2008 se caractérise, en revanche, par la disparition de tout critère, se limitant à exposer la tautologie suivant : « *sont éligibles à l'intérêt communautaire, outre les zones d'activité économique déjà déclarées comme telles, les ZAE que la CAA déclarera comme étant d'intérêt communautaire* ». Une définition aussi pauvre et fluctuante de l'intérêt communautaire apparaît juridiquement contestable en ce qu'elle ne permet pas de fixer une ligne de partage claire entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale. Elle serait toutefois dépourvue d'incidence pratique si, comme elle en a semble-t-il l'intention, la CAA choisissait de se voir transférer prochainement l'ensemble des zones d'activités économiques demeurées à ce jour communales.

On peut de même s'interroger sur l'ambiguïté de la terminologie employée et sur la lisibilité du dispositif retenu en matière de voirie. Issu d'une délibération du 29 avril 2004, il fait, en effet, cohabiter des voies « d'intérêt communautaire » (seule appellation mentionnée à l'article 9-2-2 des statuts de la CAA) et des voies « d'intérêt commun ».

- les voies communautaires transférées à la CAA sont celles qui desservent des zones d'activités d'intérêt communautaire ou des équipements gérés par la CAA ; l'EPCI assure la maîtrise d'ouvrage pour ce qui les concerne mais peut avoir recours, pour leur entretien, aux services techniques des communes (comme celle d'Agen en particulier) dans le cadre de conventions de services partagés.

- les voies d'intérêt commun ne sont pas transférées juridiquement à l'EPCI mais sont éligibles, en raison de leur caractère jugé structurant, à un régime d'aide communautaire lorsque les communes y réalisent des travaux ; relèvent ainsi de cette catégorie les voies assurant « *la fonction d'entrées d'agglomération et de distribution des principaux flux de circulation au cœur de l'agglomération* » ; il ressort des précisions obtenues sur ce point de l'ancien président de la CAA lors de l'entretien de fin de contrôle que les voies d'intérêt commun en cause correspondraient aux « barreaux » reliant entre elles des voies d'intérêt communautaire, la dégradation accélérée subie de ce fait par lesdites voies légitimant le concours apporté par la CAA aux communes en charge de leur entretien.

Il apparaît toutefois que cette voirie d'intérêt commun ne représenterait que 779 Km¹³ contre 7 215 Km pour la voirie communautaire¹⁴, ce qui est de nature à en relativiser l'importance. Il semble, en outre, que cette notion soit appelée à disparaître, les nouveaux statuts adoptés en juin 2009 n'en faisant d'ailleurs pas mention, sans préjudice du maintien éventuel d'un régime d'aide de la CAA aux travaux de ses membres portant sur la voirie communale en cohérence avec la voirie communautaire.

¹³ dont 312 km sur Agen et 425 km sur Foulayronnes

¹⁴ source : bilan de mandat 2001-2008

5-4 Bilan et perspectives des compétences communautaires

La réalisation du diagnostic préparatoire au projet d'agglomération 2009-2014, a été l'occasion de réfléchir à l'ajustement et parfois à l'extension des compétences communautaires. A cette occasion, en effet, chaque compétence a donné lieu à un bilan et à des propositions dont les éléments les plus significatifs sont décrits ci-après, éventuellement accompagnés des modifications statutaires intervenues, adoptées lors du conseil de communauté du 11 juin 2009.

- bilan et perspectives de la compétence aménagement de l'espace communautaire : urbanisme :

Sur ce point, les travaux d'élaboration du nouveau projet d'agglomération ont montré que la CAA s'était essentiellement cantonnée jusqu'ici à une fonction d'étude et de programmation. Il est apparu, au surplus, qu'elle ne l'exerçait pas encore pleinement ainsi qu'en témoignent les différents retards dans la production des documents de planification (SCOT notamment) à l'élaboration desquels elle est partie prenante. L'absence de compétence effective de la CAA en matière d'urbanisme opérationnel a, de plus, été déplorée. Enfin, il a été relevé que l'intérêt communautaire n'avait pas été défini en matière de ZAC, alors que se posent d'importants enjeux en matière de gestion du foncier.

Afin de remédier à certaines de ces lacunes, la révision des statuts de la CAA approuvée le 11 juin 2009 prévoit notamment la création d'un service d'urbanisme en charge de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme communautaire et de la gestion de l'ensemble des autorisations en matière de droit des sols.

- bilan et perspectives de la compétence aménagement de l'espace communautaire : transports collectifs et déplacements urbains

Le diagnostic réalisé en la matière dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération a notamment mis en évidence des insuffisances du réseau de transport urbain (vitesse commerciale et performance énergétique des bus insuffisantes), une offre de stationnement déficitaire en centre-ville, un défaut d'articulation entre les « pôles de multimodalité » et les parcs de stationnement, enfin, un maillage déficitaire des circulations douces (Agropole et les autres zones économiques étant peu ou pas desservies).

On peut retenir, en cette matière, parmi les orientations préconisées par le projet d'agglomération, l'élaboration à l'horizon 2011 d'un PDU tenant compte des différents modes de déplacement, ainsi que la réalisation, désormais lancée, du pôle multimodal de la gare d'Agen et la poursuite de la réalisation de parkings-relais.

- bilan et perspectives de la compétence développement économique :

Sur ce point ont été relevés la définition limitative tant de l'intérêt communautaire en matière d'aide économique que des actions de promotion et de développement économique, l'absence de compétence de la CAA en matière d'immobilier d'entreprises, l'exercice encore limité de la compétence tourisme, la faiblesse du foncier disponible sur le territoire de la CAA.

En outre, la compétence seulement partielle de la CAA sur les zones d'activités économiques conduit à la fois à la persistance de zones communales vieillissantes et à la formulation de nouveaux projets communaux. Certaines zones d'activités connaissent en outre des problèmes de pilotage et souffrent de stratégies de commercialisation inadaptées.

On peut retenir, en cette matière, parmi les orientations préconisées par le projet d'agglomération le transfert à la communauté de l'ensemble des zones d'activités existantes ou à créer, ainsi que la possibilité de recourir à des partenariats (notamment à travers la création de syndicats mixtes) pour la création de telles zones hors du territoire communautaire (cf. le projet de Sainte-Colombe-en-Brulhois avec la communauté de Laplume-en-Brulhois, évoqué supra). La révision des statuts de la CAA, approuvée le 11 juin 2009, intègre ces propositions. Elle comporte également la création d'un office de tourisme intercommunal qui sera chargé de la mise en œuvre d'une politique de développement touristique d'intérêt communautaire.

Enfin, le principe de la création d'un établissement public foncier local a été également acté dans les nouveaux statuts, en vue de la constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre des compétences communautaires en matière d'aménagement, habitat et environnement.

- bilan et perspectives de la compétence équilibre social de l'habitat

La préparation du projet d'agglomération a permis de constater que jusqu'ici la compétence communautaire prenait essentiellement la forme de participations financières (615 K€ pour 289 logements sociaux construits depuis 2003), sans régime d'intervention clairement défini, ni programmation et avec une coordination jugée insuffisante avec les communes, au niveau desquelles se mesure le respect des objectifs légaux en matière de logement social. Sont également mentionnés le manque de disponibilités en matière de foncier qui justifierait la constitution de réserves foncières ainsi que l'insuffisance de moyens humains au sein des services de la CAA pour gérer cette compétence, alors que les besoins de réhabilitation du parc immobilier bâti actuel apparaissent importants.

Le projet d'agglomération se prononce à cet égard en faveur d'une approbation rapide du PLH et préconise la mise à disposition de la communauté des outils lui permettant de jouer un rôle moteur en matière de logement et notamment de logement social présentant un intérêt communautaire. Le rattachement à la CAA de l'office public « Agen Habitat » a d'ailleurs été acté à cet effet dans les nouveaux statuts de juin 2009, le directeur général des services de la communauté d'agglomération se voyant confier également la direction générale de l'office précité¹⁵.

- bilan et perspectives de la compétence politique de la ville

Sur ce point également, le diagnostic réalisé dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération a mis en évidence un certain nombre d'insuffisances.

¹⁵ il convient de signaler que le préfet de Lot-et-Garonne a saisi récemment le tribunal administratif de Bordeaux de la situation statutaire de l'intéressé, contestant le caractère accessoire de sa mission à l'office de l'habitat et considérant de ce fait que l'on se trouverait en présence d'un cumul d'emploi à la régularité contestable.

Sont ainsi relevées l'absence de définition de l'intérêt communautaire (au demeurant difficile à déterminer, en raison des appréciations divergentes sur ce qui relève de la proximité et doit, pour cette raison, être conservé par les communes), faible portée opérationnelle de l'intervention de la CAA et des moyens humains affectés à cette mission, nécessité d'évaluer le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) afin de préparer son renouvellement, « *action balbutiante en matière d'insertion* » à travers le soutien à diverses structures (PLIE, Mission Locale), « *échec de l'action en matière de prévention de la délinquance lié notamment au mauvais fonctionnement du Conseil intercommunal de la Sécurité et de la Prévention de la Délinquance (CISPD)* ».

On peut retenir, en cette matière, parmi les orientations préconisées par le projet d'agglomération la volonté affichée de passer d'une politique de la ville à une politique de cohésion sociale à l'échelle de l'agglomération s'appliquant à l'ensemble des communes membres, tout en plaçant le traitement des problèmes des quartiers sensibles en milieu urbain au premier rang des priorités. Aucune modification majeure des statuts n'est cependant intervenue sur ce point à l'occasion de leur refonte en juin 2009.

- bilan et perspectives de la compétence protection et mise en valeur de l'environnement

Jusque là les compétences statutaires de la CAA en cette matière étaient limitées aux seules ordures ménagères avec un certain manque de lisibilité des intervenants (gestion en régie de la collecte, traitement confié à une entreprise par marché, participation encore symbolique à un syndicat départemental).

On peut retenir, parmi les orientations préconisées par le projet d'agglomération, l'élargissement de la compétence environnement, au-delà de la seule activité « déchets » (pour laquelle est prévue, en outre, la mise en place d'un mode de paiement prenant davantage en compte le volume de déchets produits par l'utilisateur), à la protection des espaces naturels sensibles et du patrimoine naturel et à la lutte contre les pollutions de l'air et les nuisances sonores.

Les nouveaux statuts adoptés en juin 2009 intègrent ces préoccupations. Ils prévoient également une prise de compétence communautaire en matière d'eau et d'assainissement, selon la procédure de représentation-substitution (article L.5216-7 III du CGCT) et au terme d'une période transitoire pour les communes qui avaient déjà transféré les compétences en cause à un EPCI tiers.

- bilan et perspectives de la compétence voirie et stationnement

Le nombre encore réduit de voies et de parcs de stationnement communautaires (un seul parc à proximité du pôle multimodal de la gare) a été relevé, tout comme le manque de ressources humaines disponibles en interne (absence de bureau d'études) pour gérer cette compétence.

Le projet d'agglomération préconise sur ce point de conforter la définition du concept de voirie communautaire et de donner à la compétence communautaire « parc de stationnement » davantage de réalité. Les nouveaux statuts réaffirment formellement les compétences communautaires préexistantes en la matière sans modification majeure, la communauté se voyant cependant confier la gestion de la signalisation routière, des feux tricolores et du réseau d'éclairage public, dans des conditions restant à fixer par une délibération à intervenir pour définir l'intérêt communautaire en la matière.

- bilan et perspectives de la compétence construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

Sur ce point, le diagnostic réalisé dans le cadre de la préparation du projet d'agglomération observe que la compétence communautaire en matière d'équipements culturels n'a pas encore trouvé à s'exercer à ce jour, sans que ce constat présente en lui-même un caractère critique. Cette compétence n'a pas été modifiée par les nouveaux statuts.

- bilan et perspectives de la compétence enseignement supérieur

L'intervention de la CAA prend le plus souvent la forme d'un soutien financier au fonctionnement des antennes universitaires implantées sur son territoire¹⁶, plus rarement de l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage déléguée.

Si le projet d'agglomération préconisait sur ce point de passer d'une logique de bailleur de fonds à une logique d'acteur de l'enseignement supérieur, les nouveaux statuts ne comportent, pour leur part, aucune modification en la matière, cette matière relevant, il est vrai, essentiellement des compétences de l'Etat.

Au terme de cet état des lieux des compétences communautaires, il convient de saluer tout à la fois l'effort d'évaluation et de prospective auquel a donné lieu la préparation du projet d'agglomération 2009-2014¹⁷ et le caractère significatif des nouveaux transferts de compétence approuvés en juin 2009.

Le constat de cette montée en puissance de l'intégration communautaire pourra toutefois être légèrement tempéré par les développements ci-après relatifs à la création du fonds de solidarité territoriale. Cette dernière pourrait, en effet, être regardée comme une manifestation d'une certaine forme d'« égoïsme » communal, même si les enjeux financiers en cause ne sont pas comparables et si sa création dudit fonds participe du nouveau pacte communautaire.

6) Situation financière de la communauté d'agglomération d'Agen:

Dans son rapport d'observations précité du 6 juillet 2004, la chambre avait considéré la situation financière de la CAA, examinée sur la période 1998-2001, globalement saine et ne présentant pas de difficultés particulières.

¹⁶ financement en partenariat et à parité avec le département de Lot-et-Garonne pour un montant avoisinant 1 M€ par an, outre, dans une moindre proportion, des mises à disposition d'agents et de locaux

¹⁷ un exercice de même type avait été conduit précédemment en 2003-2004 à l'occasion de la préparation du contrat d'agglomération d'Agen signé avec l'Etat et la région Aquitaine le 10 juin 2005, ce contrat organisant la participation financière de ces derniers à un certain nombre d'investissements communautaires dont certains ont dû être abandonnés (boucle locale haut débit) ou différés (pôle multimodal de la gare d'Agen); les zones d'activités économiques de la Roubiague et Foulayronnes ainsi que le centre omnisports Jacques Clouché constituent les principales opérations finalement réalisées dans ce cadre

Elle avait notamment relevé la montée en puissance financière de l'établissement bénéficiant d'un apport de dotation d'Etat accru du fait de sa transformation en communauté d'agglomération à taxe professionnelle unique (TPU) à partir de l'exercice 2000. Si une évolution plus rapide des charges que des produits de fonctionnement était observée entre 1998 et 2001 (respectivement 30 % et 25 %), la capacité d'autofinancement (CAF) nette progressait tout de même dans le même temps de 2,37 M€ en 1998 à 3,25 M€ en 2001 du fait de la réduction de l'amortissement de la dette. L'importance accrue de l'investissement constatée en fin de période (2001) se traduisait toutefois, cette année-là, par une plus forte mobilisation d'emprunt.

Les données financières de la période 2002-2007 confirment cette appréciation globalement favorable, l'amélioration relevée apparaissant plus particulièrement significative à partir de 2004. L'année 2008 est, en revanche, marquée par une inversion de tendance (interruption du processus de désendettement amorcé en 2004 et réapparition d'un effet de ciseau dans l'évolution respective des produits et charges de gestion), sans toutefois que la dégradation alors observée apparaisse encore inquiétante en l'état.

Avant d'examiner plus en détail cette situation financière de la CAA, il convient de signaler que les données chiffrées calculées par la chambre dans le cadre de son analyse peuvent parfois différer quelque peu de celles produites par la communauté d'agglomération¹⁸ en raison de choix de retraitement différents de certains agrégats. Toutefois, les tendances lourdes observées tant par la chambre que par l'établissement public sur la période contrôlée apparaissent globalement cohérentes.

Enfin, toujours à titre liminaire, il est précisé que si au cours de la période contrôlée le budget de la CAA a comporté deux budgets annexes, l'analyse des équilibres budgétaires du budget principal (dont les recettes cumulées des deux sections avoisinent 70 M€ en 2008) a été privilégiée. En effet, le premier de ces budgets annexes, celui du traitement des ordures ménagères pour les collectivités non adhérentes présentait un faible volume (environ 800 000 € en 2006, uniquement en fonctionnement) et il a, de plus, été supprimé en 2007. Si, pour sa part, l'autre budget annexe, celui des zones d'activités économiques, apparaît plus conséquent les masses budgétaires afférentes à l'exécution 2008 approchant 4 M€, ces dernières sont en partie grevées par des opérations d'ordre inhérentes au système de comptabilité de stocks applicable en la matière¹⁹. En outre, le cycle économique de production et de commercialisation de ces zones d'activité dépassant le plus souvent l'annualité budgétaire, les opérations qui les concernent se prêtent mal à une éventuelle consolidation de leurs masses financières avec celles du budget principal. En revanche, les résultats des dites zones feront l'objet de commentaires spécifiques (cf. infra paragraphe 7).

¹⁸ notamment calcul de l'épargne brute dans le rapport à l'appui de la délibération présentant le compte administratif, présentée avec deux variantes dont l'une ne prend en compte ni les opérations exceptionnelles ni certaines dépenses de fonctionnement considérées comme participant du « plan annuel d'investissement » (PAI) [cf. infra]

¹⁹ il enregistre en dépenses les acquisitions et travaux d'aménagement et en recettes les produits des cessions des terrains aménagés ; le déficit du budget annexe est supporté par le budget principal dans l'attente des dites cessions

6-1 Le fonctionnement et la formation de l'autofinancement

<i>en €</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Produits des services et du domaine (70)	406 440	453 252	266 790	362 563	557 006	1 682 696	1 441 228	254,60%
Contributions directes (7311)	12 152 019	14 062 356	17 007 621	17 425 609	18 313 170	18 708 570	18 464 367	51,94%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (7331)	2 787 234	2 945 920	3 110 021	3 360 993	3 698 799	4 045 539	4 175 659	49,81%
Versement transport (7342)	2 038 694	2 666 371	2 819 646	3 089 706	3 078 529	3 139 511	3 161 552	55,08%
Atténuation de produits (014)	-10 866 149	-10 039 357	-10 359 434	-10 093 037	-10 056 289	-9 860 639	-9 868 136	-9,18%
Dotations, subventions, compensations fiscales (74)	9 285 759	8 580 231	8 679 080	9 222 355	9 440 416	9 740 547	9 738 981	4,88%
Autres produits de gestion courante (75)	460 199	382 411	375 078	765 474	892 597	427 474	766 401	66,54%
TOTAL PRODUITS DE GESTION	16 264 196	19 051 184	21 898 802	24 133 663	25 924 228	27 883 698	27 880 052	71,42%
Charges à caractère général (011)	4 952 141	4 955 153	4 830 029	5 639 402	5 948 801	7 233 063	7 996 617	61,48%
Charges de personnel (012-013/6419)	3 203 039	3 563 933	3 570 183	4 686 809	5 433 922	5 703 169	5 833 094	82,11%
Autres charges de gestion courante (65)	8 307 848	5 823 417	7 291 054	6 719 075	6 335 987	6 268 117	6 697 147	-19,39%
TOTAL CHARGES DE GESTION	16 463 028	14 342 503	15 691 266	17 045 286	17 718 710	19 204 349	20 526 858	24,68%
EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT	-198 832	4 708 681	6 207 536	7 088 377	8 205 518	8 679 349	7 353 194	
Intérêts des emprunts (compte 6611 corrigés des intérêts courus non échus)	1 109 341	768 312	826 270	902 264	610 997	614 115	869 754	-21,60%
RESULTAT DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT (opérations de l'exercice)	456 095	3 767 768	5 890 413	5 095 858	5 063 717	5 663 542	5 496 431	
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE (résultat net comptable +68-777)	1 437 995	5 133 117	7 445 428	7 276 683	7 542 388	8 022 833	6 469 128	
Amortissement du capital de la dette	1 362 025	5 595 916	4 816 643	3 125 381	2 756 290	1 719 379	1 930 199	
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NETTE (CAF DISPONIBLE)	75 970	-462 799	2 628 785	4 151 302	4 786 098	6 303 454	4 538 929	
capital de la dette au 1/1 (cpte 1641 au bilan)	19 087 112	23 663 782	22 067 866	17 251 223	14 270 742	13 630 512	15 124 334 ²⁰	
capacité dynamique de désendettement au 1/1	13,3	4,6	3,0	2,4	1,9	1,7	2,3 ²¹	

Les différentes composantes du tableau ci-dessus, révèlent une amélioration significative de la situation financière de la CAA sur la période contrôlée (2002-2008), notamment à partir de 2004, malgré une reprise sensible de l'endettement en fin de période, encore plus massive en 2009.

²⁰ 25 M€ au 31/12/2008 et 35 M€ prévu fin 2009

²¹ 3,9 années au 31/12/2008 et 5,1 années prévues fin 2009

- L'évolution comparée des charges et produits de gestion

<i>en €</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
TOTAL PRODUITS DE GESTION	16 264 196	19 051 184	21 898 802	24 133 663	25 924 228	27 883 698	27 880 052	71,42%
TOTAL CHARGES DE GESTION	16 463 028	14 342 503	15 691 266	17 045 286	17 718 710	19 204 349	20 526 858	24,68%

Si l'on prend en compte la totalité de la période écoulée depuis le contrôle précédent, soit 2002-2008, l'augmentation des produits de gestion s'avère près de 3 fois (2,89) supérieure à celles des charges de même nature.

Toutefois l'année 2008 voit apparaître un effet de ciseau résultant de la stagnation des produits de gestion (grevés par une baisse de près de 15 % des produits des services et du domaine) tandis que les charges de gestion progressent dans le même temps de 6,89 % (en particulier les charges à caractère général, +10,56 %). Selon le rapport de présentation du compte administratif 2008, cette évolution traduirait en particulier la hausse du coût des carburants et des fluides (chauffage du centre nautique Aquasud et des gymnases communautaires), l'augmentation des participations obligatoires (service départemental d'incendie et de secours [SDIS], syndicat mixte de l'aéroport départemental [SMAD]), ainsi que la hausse du coût de traitement (incinération) des ordures ménagères, alors que, pour sa part, la progression des dépenses de personnel est beaucoup plus modérée, certains départs n'ayant pas donné lieu à remplacement ou à un remplacement différé (tel celui du directeur général des services).

<i>en €</i>	2007	2008	évolution
Produits des services et du domaine (70)	1 682 696	1 441 228	-14,35%
Contributions directes 7311	18 708 570	18 464 367	-1,31%
TEOM (7331)	4 045 539	4 175 659	3,22%
Versement transport (7342)	3 139 511	3 161 552	0,70%
Atténuation de produits 014)	-9 860 639	-9 868 136	0,08%
Dotations et subventions: 74	9 740 547	9 738 981	-0,02%
Autres produits de gestion courante 75	427 474	766 401	79,29%
TOTAL PRODUITS DE GESTION	27 883 698	27 880 052	-0,01%
Charges à caractère général (011)	7 233 063	7 996 617	10,56%
Charges de personnel (012-013/6419)	5 703 169	5 833 094	2,28%
Autres charges de gestion courante (65)	6 268 117	6 697 147	6,84%
TOTAL CHARGES DE GESTION	19 204 349	20 526 858	6,89%

Il convient toutefois d'apprécier avec prudence ces évolutions globales des masses respectives de produits et charges de gestion, s'agissant d'un établissement encore récent (créé en 2000), en phase de montée en puissance financière et ayant vu son périmètre²² et ses compétences modifiés sur la période contrôlée. En effet, les transferts de compétence successifs des communes à la CAA occasionnent des ressauts dans l'évolution des masses financières précitées d'autant plus accentués que le transfert des charges y afférent ne s'accompagne pas toujours d'une réduction à due concurrence de l'attribution de compensation versée aux communes concernées (cf. infra).

²² adhésion de Colayrac-Saint-Cirq en 2002

En outre, les contraintes entourant la hausse des taux d'imposition communautaire (taxe professionnelle unique), et notamment les règles de liaison et déliaison de ces derniers avec les taux communaux ont pu parfois contraindre la CAA à différer la mise à niveau de ses ressources jusqu'à ce qu'elle dispose de la possibilité légale pour procéder à une augmentation de sa fiscalité, saisissant alors cette opportunité juridique pour reconstituer ses marges de manœuvre (2004, 2009).

Sur la période 2006-2008 où les compétences et la structure financière de la CAA peuvent être considérées comme relativement stabilisées (seuls quelques transferts de voirie étant alors intervenus)²³, les produits de gestion n'augmentent que de 7,54 % alors que les charges de même nature progressent de 15,85 %, manifestant ainsi l'effet de ciseau évoqué supra.

- Les produits de fonctionnement

<i>en €</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Produits des services et du domaine (70)	406 440	453 252	266 790	362 563	557 006	1 682 696	1 441 228	254,60%
Contributions directes 7311	12 152 019	14 062 356	17 007 621	17 425 609	18 313 170	18 708 570	18 464 367	51,94%
TEOM (7331)	2 787 234	2 945 920	3 110 021	3 360 993	3 698 799	4 045 539	4 175 659	49,81%
Versement transport (7342)	2 038 694	2 666 371	2 819 646	3 089 706	3 078 529	3 139 511	3 161 552	55,08%
Atténuation de produits (014)	-10 866 149	-10 039 357	-10 359 434	-10 093 037	-10 056 289	-9 860 639	-9 868 136	-9,18%
<i>dont attribution de compensation 7396</i>	-8 134 036	-8 186 330	-8 166 044	-7 866 999	-7 853 859	-7 654 236	-7 673 281	-194,34%
<i>dont dotation solidarité communautaire 73962</i>	-2722450	-1 850 330	-2 192 746	-2 225 089	-2 192 747	-2 192 746	-2 192 746	-180,54%
Dotations et subventions (74)	9 285 759	8 580 231	8 679 080	9 222 355	9 440 416	9 740 547	9 738 981	4,88%
Autres produits de gestion courante (75)	460 199	382 411	375 078	765 474	892 597	427 474	766 401	66,54%
TOTAL PRODUITS DE GESTION NETS	16 264 196	19 051 184	21 898 802	24 133 663	25 924 228	27 883 698	27 880 052	71,42%

L'évolution globale des produits de gestion nets sur la période 2002-2008 s'établit à 71,42 % et traduit des variations contrastées des différentes catégories de recettes concernées.

- l'évolution des produits des services et du domaine :

<i>en €</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Produits des services et du domaine (70)	406 440	453 252	266 790	362 563	557 006	1 682 696	1 441 228	254,60%

²³ toutefois, même sur la période 2006-2008 il n'est pas possible de raisonner entièrement à périmètre constant, l'année 2007 ayant vu la réintégration du budget annexe des ordures ménagères pour les communes non-adhérentes au budget principal induisant une augmentation de ce dernier, il est vrai équilibrée en recettes et en dépenses, d'environ 850 K€.

L'augmentation spectaculaire des produits en cause constatée entre 2006 (557 K€) et 2007 (1 683 K€) tient en fait essentiellement à la réintégration au budget principal du budget annexe des ordures ménagères pour les collectivités non-adhérentes, les recettes facturées à ces dernières étant comptabilisées au compte 70688 (« autres prestations de service »), lesquelles passent de ce fait de 45 K€ à 930 K€. Les droits d'entrée du centre nautique Aquasud et la vente des matières issues de la collecte sélective contribuent également à ce poste de recettes.

- l'évolution du produit brut de la fiscalité directe (TPU) :

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Produit contributions directes (7311)	12 152 019	14 062 356	17 007 621	17 425 609	18 313 170	18 708 570	18 464 367	51,94%
Total produits de gestion bruts (avant atténuation du 014)	27 130 345	29 090 541	32 258 236	34 226 700	35 980 517	37 744 337	37 748 188	71,42%
Part de la TPU dans les produits de gestion bruts	44,79%	48,34%	52,72%	50,91%	50,90%	49,57%	48,91%	

Le produit de la TPU (*hors allocation versée par l'Etat pour compenser la suppression de la part salariale de ladite taxe professionnelle*) atteint 18,464 M € en 2008 où elle représente 49 % de l'ensemble des produits bruts de gestion (*c'est-à-dire avant imputation des atténuations de produits afférentes aux versements de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire*).

TPU	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2002/2008	2009
Taux TPU	15,09	15,14	17,41	17,41	17,41	17,41	17,41	15,37 %	17,57
Bases TPU [prévision état 1259] (en K€)	79 579	91 536	97 370	99 510	102 396	101 372	105 577	32,67 %	

Le taux de la TPU a, pour sa part, progressé de 15,37 % entre 2002 et 2008, passant de 15,09 à 17,41 %, la plus forte hausse (+ 15 %) étant intervenue en 2004 dans les conditions exposées ci-après.

Ainsi que cela était évoqué dans le rapport d'observations précédent de la chambre, en 2001 la CAA n'avait pas procédé à la baisse du taux de TPU dans la proportion de celle du taux moyen de la taxe d'habitation des communes membres pour 2000, comme prévu par l'article 1636 B decies du code général des impôts en vigueur à l'époque. Elle a, en effet, maintenu son taux de TPU de l'année précédente, soit 15,07 %, alors qu'elle aurait dû le ramener à 15,06 % pour tirer les conséquences de la baisse de la fiscalité des communes membres en 2000. Par dérogation à la règle normale de liaison entre les taux alors en vigueur, un EPCI en régime de TPU pouvait, il est vrai, légalement décider ainsi de ne pas diminuer son taux de taxe professionnelle à la suite d'une baisse du taux moyen pondéré des « taux ménages » des communes membres, mais un tel choix, dit de « déliaison à la baisse du taux de TPU », qui fut donc celui adopté par la CAA en 2001, avait pour contrepartie d'empêcher ensuite l'EPCI de répercuter sur son taux de taxe professionnelle plus de 50% de l'augmentation ultérieure du « taux ménages » des communes durant les deux années suivant ladite « déliaison » (soit au cas présent 2002 et 2003).

Dans ces conditions, si les communes membres de la CAA avaient augmenté leurs taux d'imposition dès 2002, ainsi qu'un certain nombre d'entre elles (Agen et Layrac) en avaient l'intention, la CAA aurait été privée de la possibilité de répercuter une telle hausse sur les entreprises en 2003, pour avoir recouru précédemment à la déliaison en 2001.

Pour cette raison, afin de ne pas contraindre les marges de manœuvre de la CAA, du fait des dispositions précitées alors applicables en matière de liaison entre leurs taux de fiscalité respectifs, un certain nombre de communes membres (dont Agen) ont accepté de repousser de 2002 à 2003 leurs propres augmentations de taux de fiscalité, afin de ne pas priver la CAA de son potentiel futur de hausse de taxe professionnelle.

C'est donc à partir de 2004, une fois terminée la période où elle était contrainte par les règles de liaison des taux précitées, que la CAA a pu finalement faire usage des possibilités retrouvées d'augmentation de son taux de TPU, maximisées par les augmentations auxquelles les communes avaient, elles-mêmes, procédé en 2003²⁴.

Il convient de signaler qu'en contrepartie de l'engagement des communes concernées de différer ainsi la hausse de leur fiscalité, la CAA avait accepté, dans le cadre d'un « pacte financier communautaire », de leur verser une avance remboursable. Agen et Layrac ont ainsi bénéficié à ce titre respectivement de 914 694 € et 76 225 € en 2002, remboursés par moitié sur les exercices 2003 et 2004 en ce qui concerne Agen, Layrac ayant obtenu du conseil communautaire le report de ce remboursement à 2005 (délibération du 7 octobre 2004).

Stabilisé à 17,41 % de 2004 à 2008, son taux de TPU situait, en 2007, la CAA légèrement au-dessus du taux moyen des communautés d'agglomération à TPU (17,16 %). Il a été porté récemment à 17,57 % en 2009, soit une augmentation de 0,9% correspondant au maximum autorisé par la réglementation.

Pour leur part, les bases d'imposition de la CAA progressent de 32,67 % entre 2002 et 2008, soit une augmentation moyenne annuelle de 4,82%. Outre leur dynamisme naturel (modéré), elles ont bénéficié des sorties d'exonération de l'entreprise BMS (Bristol-Myers Squibb) en 2003 et 2004 et de la soumission au droit commun à la même époque des établissements de France Telecom²⁵. En revanche, l'année 2007a été marquée par la perte des bases de cette même France Telecom suite à une restructuration de ses établissements, correspondant à un produit de 915 K€ Cette perte définitive a cependant été entièrement compensée par l'importance inhabituelle des rôles supplémentaires (1 144 K€), correspondant à des redressements émis en nombre cette année là par les services fiscaux.

En 2007, les entreprises agenaises contribuaient à hauteur de 38 % au produit de la TPU perçue par la CAA alors même que la ville-centre regroupe plus de la moitié de la population communautaire, du fait du développement des zones d'activités économiques à la périphérie de cette dernière ; 26 % de la TPU sont ainsi perçus sur le territoire du Passage, 15% sur Boé et 14 % sur Bon-Encontre. L'entreprise pharmaceutique BMS (UPSA) constitue le principal redevable de la TPU et la pérennité de ses deux sites implantés sur l'agglomération (Agen et Le Passage) ne semble pas menacée à court terme.

²⁴ la modification des articles 1636 B sexies et decies du code général des impôts par l'article 31 de la loi de finances pour 2003 prive dorénavant d'intérêt ce type de montage financier

²⁵ compensée par une réduction de la compensation alors versée par l'Etat au titre de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, depuis intégrée au sein de la dotation globale de fonctionnement

- l'évolution du produit de la TPU net des versements aux communes:

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Contributions directes (7311)	12 152 019	14 062 356	17 007 621	17 425 609	18 313 170	18 708 570	18 464 367	51,94%
Total des versements aux communes	-9 865 687	-10 036 660	-10 358 790	-10 092 088	-10 046 606	-9 846 982	-9 866 027	0 %
<i>Attribution de compensation (7396)</i>	-8 134 036	-8 186 330	-8 166 044	-7 866 999	-7 853 859	-7 654 236	-7 673 281	-5,66%
<i>Dotation solidarité communautaire (73962)</i>	-1 731 651 ²⁶	-1 850 330	-2 192 746	-2 225 089	-2 192 747	-2 192 746	-2 192 746	+26,63%
TPU nette des versements aux communes	2 286 332	4 025 696	6 648 831	7 333 521	8 266 564	8 861 588	8 598 340	376,08%
Part de la TPU conservée par la CAA	18,81%	28,63%	39,09%	42,08%	45,14%	47,37%	46,57%	

Le produit de la TPU a vocation à financer les dépenses correspondant aux compétences transférées, le surplus étant redistribué aux communes dans le cadre de l'attribution de compensation et éventuellement de la dotation de solidarité communautaire, lesquelles seront analysées de façon plus approfondie infra au titre des charges de gestion. Il convient cependant d'observer d'ores et déjà que leur montant cumulé est resté stable sur la période contrôlée, permettant à l'EPCI de conserver par devers lui une fraction de TPU plus importante (près de 47 % en 2008 contre 19 % en 2002) dans la mesure où le produit de cette dernière a fortement crû par ailleurs (+ 51,94 % entre 2002 et 2008).

Il convient donc de saluer cette évolution, même si la communauté voit encore 53,43 % du produit de la TPU retourner vers ses adhérents, la création en 2009 du fonds de solidarité (doté d'1 M€) étant même de nature à renforcer une telle redistribution. Pour autant, la situation de la CAA en cette matière apparaît plus satisfaisante que celle de la moyenne des communautés d'agglomération. En effet, selon les statistiques du ministère de l'intérieur (DGCL) sur ce point, lesdites communautés reversaient encore en moyenne 62,8% de leurs recettes fiscales à leurs communes membres en 2007 (65,7 % en 2006), ce taux ayant chuté de 10 points entre 2003 et 2007 alors que dans le même temps sa réduction atteignait 18 points à la CAA, ce qui témoigne donc d'une intégration plus forte et plus rapide que la moyenne.

- le coefficient d'intégration fiscale :

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), défini par l'article L.5211-30 III du CGCT, correspond au rapport entre, d'une part les recettes provenant de la TPU et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçues par la CAA minorées des dépenses de transfert, d'autre part des recettes perçues au titre des 4 taxes directes locales, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et de la redevance d'assainissement perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci.

²⁶ les avances versées aux communes d'Agen et Layrac pour un montant total de 990 799 € dans le cadre du pacte financier communautaire afin de leur compenser l'effort correspondant au report en 2003 de leur hausse de fiscalité « ménages » (cf. supra), comptabilisés à tort en débit du compte 7396 alors qu'elles auraient dû l'être au compte 27, ont été neutralisées pour déterminer le montant de la DSC, étant précisé que la régularisation de ces erreurs d'écriture, relevées par la chambre dans son précédent rapport d'observations, est intervenue en 2006

On mesure donc l'intégration fiscale d'un groupement en faisant le rapport entre la fiscalité directe prélevée par l'EPCI et le total de la fiscalité prélevée sur son territoire par l'ensemble « communes + groupements ». Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte et plus la part des compétences exercées au niveau communautaire est, en principe, réputée élevée (sous réserve toutefois des redistributions de fiscalité aux communes membres qui faussaient la mesure de l'intégration fiscale effective des groupements et qui sont désormais prises en compte dans le mode de calcul du CIF en vigueur depuis 2006²⁷). Ce coefficient d'intégration fiscale sert au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à l'EPCI l'année suivante.

En l'espèce, les données ci-dessous semblent mettre en évidence une certaine dégradation de l'intégration fiscale sur le territoire de la CAA. Cependant, si un tel phénomène est avéré en ce qui concerne l'évolution constatée entre 2004 et 2003 (laquelle s'explique en particulier par l'augmentation des taux de leurs taxes « ménages » décidée par certaines communes en 2003 [+ 27 % à Agen]²⁸, en revanche, la baisse du CIF observée entre 2006 et 2005, également constatée au niveau national, résulte de la modification précitée de son mode de calcul afin de prendre en compte les dépenses de transfert.

CIF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CIF CA Agen	0,401	0,401	0,3385	0,3529	0,308	0,3187	0,316
CIF moyen des CA*	0,4213	0,3944	0,3704	0,3266	0,276	0,2862	0,296
CIF CA Agen/ CIF moyen CA	0,95	1,02	0,91	1,08	1,12	1,11	1,07

* source DGCL : « Les finances des groupements de commune à fiscalité propre en 2007 »

Si, donc, l'évolution du CIF agenais s'avère difficile à apprécier faute de permanence dans ses méthodes de calcul sur la période, il est possible de la rapprocher de l'évolution de la moyenne nationale dans le même temps. Il apparaît alors que l'intégration fiscale de la CAA, inférieure à la moyenne des communautés d'agglomération en début de période, s'établissait en 2008 à 2 points au dessus de cette même moyenne (31,6 % contre 29,6 %).

- l'évolution du produit du versement transport:

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	évolution
Produit réel	2 038 694	2 666 371	2 819 646	3 089 706	3 078 529	3 139 511	3 161 552	+55,08 %
Taux	0,35 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	0,55 %	

Le versement transport, versé par les administrations et les entreprises qui emploient plus de 9 salariés, finance en particulier la participation versée au délégataire en charge de l'exploitation du service de transports urbains (Kéolis depuis 2006) afin de lui permettre d'équilibrer son exploitation. Cette participation atteignait 2,5 M€ en 2008.

²⁷ paragraphe IV de l'article L.5211-30 III du CGCT : « Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le coefficient d'intégration fiscale des (...) communautés d'agglomération sont l'attribution de compensation et la moitié de la dotation de solidarité communautaire (...) telles que constatées dans le dernier compte administratif disponible. Elles sont prises en compte (...) à hauteur de 75 % en 2005 et de 100 % à compter de 2006 ».

²⁸ en partie compensée par l'augmentation de 15 % de la TPU l'année suivante (2004)

Le produit dudit versement progresse de plus de 55 % entre 2002 et 2008 du fait du passage de son taux de 0,35 % à 0,55 % en 2005. Il a été porté à 0,60 % en 2009 pour financer de nouvelles dessertes (dont Agropole).

En 2008, la recette correspondante s'élève à 3 161 552 € soit 11,34 % des produits de gestion nets des reversements aux communes.

- l'évolution du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM):

en €	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produit réel	2 057 K€	2 787 234	2 945 920	3 110 021	3 360 993	3 698 799	4 045 539	4 175 659	
Taux	4,05	5,33	5,40	5,54	5,80	6,15	6,49	6,49	8,11 (+25% / 2008)

Le produit de la TEOM s'accroît fortement (+ 49,81 %) entre 2002 et 2008 où elle s'élève à 4 175 659 € soit 14,98 % des produits de gestion nets.

Cette augmentation du produit résulte de la conjugaison de divers facteurs : application des 35 heures en 2002 nécessitant l'embauche de 5 agents supplémentaires, résorption progressive de l'emploi précaire dans ce service, prise en compte progressive sur 4 ans à partir de 2002 de la dotation aux amortissements, coûts de la mise en place progressive de la collecte sélective et de la création de déchetteries.

Grace à ces augmentations de taux, l'objectif visant à faire financer l'intégralité du coût de la collecte par la TEOM a pu ainsi être atteint en 2007 où son montant (4,05 K€) couvrait entièrement lesdites dépenses (3 945 K€), la charge nette correspondant au traitement s'établissant pour sa part à 2 247 K€, jusqu'ici à la charge du budget général. Les autorités communautaires ont toutefois décidé récemment de faire désormais supporter également le coût de ce traitement par le contribuable, ce qui s'est traduit par une première augmentation du taux de la TEOM de 25 % en 2009, qu'il est prévu de réitérer lors des deux exercices suivants.

- Les charges de fonctionnement

Les charges de gestion ont augmenté de 24,68 % entre 2002 et 2008. La progression des charges à caractère général et des charges de personnel, qui représentent respectivement 38,96 et 28,42% de l'ensemble desdites charges de gestion en 2008, atteint 61,48 % et 82,11 %, alors que les autres charges de gestion courante (32,63 % de l'ensemble en 2008) enregistrent une diminution de 19,39 % sur la période contrôlée, due en particulier à une baisse de 27,37 % des subventions.

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Charges à caractère général (011)	4 952 141	4 955 153	4 830 029	5 639 402	5 948 801	7 233 063	7 996 617	61,48%
Charges de personnel (012-013/6419)	3 203 039	3 563 933	3 570 183	4 686 809	5 433 922	5 703 169	5 833 094	82,11%
Autres charges de gestion courante (65)	8 307 848	5 823 417	7 291 054	6 719 075	6 335 987	6 268 117	6 697 147	-19,39%
dont subventions	5 758 573	3 096 790	4 845 637	4 306 032	4 089 210	4 107 193	4 182 681	-27,37%
TOTAL CHARGES DE GESTION	16 463 028	14 342 503	15 691 266	17 045 286	17 718 710	19 204 349	20 526 858	24,68%

Les dépenses de transfert du compte 65 comprennent, outre les contributions obligatoires au SDIS (1,8 M€ en 2008), au SMAD (en charge de l'aéroport) et aux autres organismes de regroupement, les subventions versées aux structures universitaires et au délégataire du service des transports urbains (atteignant à elle seule 2,5 M€ en 2008²⁹), ainsi que les fonds de concours. La diminution des dépenses en cause s'explique essentiellement par la diminution desdits fonds de concours et notamment ceux versés au titre de la route nationale (contournement d'Agen).

- Charges de personnel

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Charges de personnel (012-013/6419)	3 203 039	3 563 933	3 570 183	4 686 809	5 433 922	5 703 169	5 833 094	82,11%
Total charges de gestion	16 463 028	14 342 503	15 691 266	17 045 286	17 718 710	19 204 349	20 526 858	24,68%
Part des dépenses de personnel dans les charges de gestion	19,46%	24,85%	22,75%	27,50%	30,67%	29,70%	28,42%	

La forte augmentation des charges de personnel (nettes des reversements du compte 6419 au chapitre 013) observée sur la période est plus particulièrement marquée en 2005 du fait de l'intégration des agents du centre nautique Aquasud transférés de la commune d'Agen (environ 25), les années suivantes ayant pour leur part été marquées par la revalorisation de la situation indemnitaire des agents de catégorie C avec effets pécuniaires en année pleine sur l'exercice 2007. Lesdits agents représentent 80 % de l'effectif en 2007 contre respectivement 8% et 12 % pour les agents des catégories A³⁰ et B.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titulaires et stagiaires	109	109	116	141	154	156	160
Contractuels	7	7	4	4	5	5	3
Total	116	116	120	145	159	161	163
Remplaçants	?	?	8	15	13	15	?

Les agents de la filière technique sont les plus nombreux (70% en 2007), devant ceux de la filière administrative (20%) et ceux de la filière sportive (9%) et en 2007, l'effectif se répartissait ainsi par services (*source : bilan social*) :

- collecte des ordures ménagères : 86 agents (soit 54 % du total)
- centre nautique Aquasud : 30 agents soit 18 % du total
- autres services : 45 agents, soit 28 % du total.

Les autorités communautaires ayant fait le constat d'un certain sous-encadrement des services communautaires, le budget 2009 s'accompagne d'un plan de recrutement destiné non seulement à pourvoir en effectifs les équipements prochainement mis en service (centre sportif, déchetterie) et à pourvoir certaines postes restés vacants à la suite de départs à la retraite, mais aussi à recruter les spécialistes qui font actuellement défaut en matière d'économie, d'urbanisme et de bureau d'études.

²⁹ 2,7 M€ contractuellement prévu pour 2009

³⁰ dont 6 attachés et 4 ingénieurs

- Charges financières

Les intérêts de la dette diminuent de 21,60% entre 2002 et 2008, les effets positifs du désendettement de l'établissement à partir de 2005 étant amplifiés par les conditions de financement favorables sur les marchés financiers. Le dernier exercice contrôlé (2008) souffre toutefois de la dégradation de ces dernières, l'encours de la CAA étant souscrit essentiellement à taux variable, ainsi que de la reprise de l'endettement de l'établissement.

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Intérêts des emprunts (6611) corrigés des intérêts courus non échus	1 109 341	768 312	826 270	902 264	610 997	614 115	869 754	-21,60%

NB : données 2005 en partie grevées par l'inscription pour régularisation de sommes afférentes aux années antérieures, comptabilisés jusque-là irrégulièrement sur un compte d'attente

- Les reversements de fiscalité aux communes membres :

En vertu de ses statuts, jamais modifiés sur ce point, la CAA « *garantit* » aux communes membres, au travers de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire (DSC), un « *produit fiscal équivalent à celui qu'elles auraient perçu s'il n'y avait pas eu transformation [de la communauté de communes préexistante] en communauté d'agglomération.* »

Le montant cumulé de ces reversements de fiscalité communautaire aux communes membres, que l'on peut considérer soit comme une atténuation de recettes soit comme une dépense, est quasiment inchangé sur la période (progression limitée à 340 €). La diminution de 460 755 € de l'attribution de compensation correspondant aux charges transférées par les communes (montant au demeurant moins important qu'il aurait pu l'être ainsi qu'il sera exposé infra) est, en effet, compensée par la progression de la DSC (+ 461 095 €). Si on les intègre dans les charges de gestion, ces reversements de fiscalité représentent alors environ un tiers desdites charges sur l'ensemble de la période, avec néanmoins une légère tendance à la diminution de leur part relative (32,46 % en 2008 contre 37,47 % en 2002).

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Total reversements aux communes	9 865 687	10 036 660	10 358 790	10 092 088	10 046 606	9 846 982	9 866 027	0 %
Attribution de compensation (7396)	8 134 036	8 186 330	8 166 044	7 866 999	7 853 859	7 654 236	7 673 281	-5,66%
Dotation de solidarité communautaire (73962)	1 731 651 ³¹	1 850 330	2 192 746	2 225 089	2 192 747	2 192 746	2 192 746	+26,63%
Total charges de gestion (60 à 65) + reversements de fiscalité	26 328 715	24 379 163	26 050 056	27 137 374	27 765 316	29 051 331	30 392 885	
Part des reversements de fiscalité dans le total des charges de gestion ci-dessus	37,47 %	41,17 %	39,76 %	37,19 %	36,18 %	33,90 %	32,46 %	

³¹ pour 2002, les avances versées aux communes d'Agen et Layrac pour un montant total de 990 799 € dans le cadre du pacte communautaire (cf. supra), comptabilisés à tort en débit du compte 7396 alors qu'elles auraient dû l'être au compte 27 ainsi que l'avait relevé le rapport d'observations précédent de la chambre, ont été neutralisées pour déterminer le montant de la dotation de solidarité communautaire

Si on mesure le poids de ces reversements de fiscalité par rapport à l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement (soit 29 937 317 €), le ratio s'établissait à 32,89 % pour la CAA en 2007, contre 45,6 % en moyenne dans l'ensemble des communautés d'agglomération, ce qui mérite d'être relevé.

- l'attribution de compensation :

L'attribution de compensation (AC) versée aux communes a le caractère d'une charge obligatoire. Selon le système mis en place par la loi du 12 juillet 1999, elle est égale à la différence entre le produit de la taxe professionnelle et des compensations y afférentes versées par l'Etat et perçues auparavant par chaque commune et le coût net des charges afférentes aux compétences transférées à la communauté, évalué par une commission ad hoc. Lorsque l'EPCI à TPU est issu de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle, on déduit également de la ressource TPU majorée des compensations versées par l'Etat le montant de la fiscalité ménages perçue jusqu'alors sur le territoire de la commune par l'EPCI et qui est récupérée par ladite commune. Cette attribution de compensation peut être négative et donner lieu dans ce cas à un versement complémentaire de la commune à la communauté.

S'ils prévoient bien ainsi que l'attribution de compensation sera recalculée lors de chaque nouveau transfert de charges, les statuts de la CAA précisent que lorsque ladite attribution sera négative, la communauté n'en demandera pas le reversement à la commune concernée. En fait, seule la commune de Foulayronnes s'est trouvée en situation de bénéficiaire de cette disposition, pour un montant au demeurant assez faible (102 K€).

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Attribution de compensation (7396)	8 134 036	8 186 330	8 166 044	7 866 999	7 853 859	7 654 236	7 673 281	-5,66%
dont commune d'Agen	3 257 449	3 257 448	3 257 448	3 012 566	3 012 567	2 891 973		

Le montant de l'attribution de compensation versée par la CAA a relativement peu diminué sur la période contrôlée et il apparaît stabilisé depuis 2007, date des derniers transferts de compétence en matière de voirie. Cette évolution résulte en fait du choix qui a été fait à plusieurs reprises de ne pas répercuter intégralement le montant des charges transférées sur l'attribution versée aux communes concernées, et en particulier celle d'Agen.

Une telle « libéralité », alors irrégulière, avait déjà été relevée dans les termes suivants par le rapport d'observations précédent de la chambre en date du 6 juillet 2004 : « En ce qui concerne le calcul de l'attribution de compensation au profit de la commune d'Agen, à partir de 2002, une somme de 126 282,69 € a été déduite du montant de cette enveloppe, au titre du transfert de charges de fonctionnement du centre universitaire du Pin et de la participation à la vie étudiante que la commune d'Agen supportait jusqu'en 2001. Or, le montant des charges transférées s'élevait à 245 973,30 €, selon la commission locale d'évaluation des charges (...). Il est vrai qu'alors que la compétence universitaire était communautaire dès la création de la CAA (au 1er janvier 2000), son transfert effectif n'était intervenu qu'au 1er janvier 2002, date d'expiration de la convention de partenariat liant la commune d'Agen à l'université bordelaise concernée. La réduction seulement partielle de l'attribution de compensation de ladite commune, approuvée à l'unanimité par le conseil communautaire, visait donc en quelque sorte à la dédommager de charges qui auraient été « indûment » supportées en 2000 et 2001. On observera toutefois que l'avantage et la charge qui résultent respectivement de ce montage pour la commune et pour la CAA ont été définitivement pérennisés.

De telles dérogations au principe de la répercussion intégrale du montant des charges transférées sur l'attribution de compensation ont à nouveau été relevées sur la période contrôlée. Il convient, cependant, de préciser que le cadre légal applicable en la matière, depuis que le paragraphe V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts a été modifié par l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permet au conseil communautaire, statuant dans ce cas à l'unanimité, de fixer librement le montant de l'attribution de compensation, en tenant compte toutefois du rapport de la commission d'évaluation des charges.

Lors du transfert du centre nautique Aquasud à la CAA en 2005, la commune d'Agen a ainsi obtenu que le montant des charges transférées calculé par la commission d'évaluation des charges se voit appliquer un abattement de 50 %, mettant en avant le caractère d'équipement d'intérêt communautaire dudit complexe et tirant argument à la fois de sa fréquentation (moins de 50% de la clientèle de l'équipement habitant la ville-centre) et de son exclusivité (unique établissement de ce type sur le territoire de la CAA). L'avantage ainsi consenti à la commune d'Agen, et donc le manque à gagner pour la CAA, s'élève à 341 075 € alors que les charges calculées par la commission d'évaluation des transferts de charges atteignaient 682 150 €. Là encore, la limitation à 50 % du montant des charges transférées de la réduction de l'attribution de compensation, également adoptée à l'unanimité par le conseil communautaire, a été justifiée par la nécessité de compenser à ladite commune les charges de centralité qu'elle était réputée avoir supportées avant le transfert de l'équipement en cause, lequel aurait présenté dès l'origine un caractère communautaire de fait. Plus largement, pour obtenir cet avantage ladite commune a fait valoir à l'époque qu'elle supportait une grande part de l'effort de l'agglomération en matière d'habitat social.

Toujours en 2005, les transferts à la CAA de la ZIFAC (zone industrielle ferroviaire d'Agen-Colayrac) et des gymnases de Layrac et Colayrac-Saint-Cirq³² n'ont pas non plus donné lieu à diminution de l'attribution de compensation des communes concernées. En ce qui concerne la ZIFAC, pour laquelle les charges transférées avaient été évaluées respectivement à 5 265 € pour Agen et à 2 545 € pour Colayrac-Saint-Cirq, le conseil communautaire a donné son accord à l'unanimité à une telle non-compensation. Faute d'une telle unanimité pour les gymnases de Layrac et Colayrac-Saint-Cirq (charges transférées évaluées respectivement à 15 350,47 € et 17 359,72 €), ce sont les conseils municipaux des communes membres, qui ont été appelés à approuver les modalités du transfert.

Si, donc, les arguments présentés au soutien des décisions précitées de non-compensation intégrale des charges transférées peuvent parfois être entendus et si les enjeux financiers de certains de ces transferts pris isolément peuvent au surplus apparaître limités, il n'en reste pas moins que les pratiques en cause, fussent-elles désormais légales, ne s'inscrivent pas réellement dans une dynamique d'intégration communautaire et apparaissent en contradiction avec le principe de neutralité financière des transferts de charges.

- la dotation de solidarité communautaire:

A la différence de l'attribution de compensation évoquée ci-dessus, le reversement par l'EPCI d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes membres est dépourvu de caractère obligatoire. Lorsqu'une telle dotation est mise en place, les critères de répartition fixés par l'assemblée délibérante doivent s'inscrire dans une perspective de péréquation.

³² considérés comme communautaires par délibération du conseil de communauté en date du 26 mai 2005 en raison de leur fréquentation dépassant celle des seuls habitants de la commune d'implantation

Dans le régime défini à l'origine par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, codifié à l'article 1609 nonies C VI du code général des impôts, cette répartition devait notamment tenir compte de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004, les critères de répartition fixés par le conseil de l'EPCI tiennent compte « *prioritairement* » de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement.

en €	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Dotations solidarité communautaire (73962)	1 731 651 ³³	1 850 330	2 192 746	2 225 089	2 192 747	2 192 746	2 192 746	+26,63%
dont commune Agen	822 931 (hors avance)	801 876	910 180	923 839	905 965	931 205		

A la CAA, le montant annuel de la dotation de solidarité communautaire apparaît stabilisé depuis 2006 où il atteint 2 192 476 €. Toutefois, sa structure reste encore fortement marquée par ses modalités de calcul originelles

Or dans sa première version, ainsi que la chambre l'avait d'ailleurs relevé lors de son contrôle précédent, la DSC mise en place à la CAA constituait davantage une sorte d'attribution de compensation « bis » qu'un véritable instrument de péréquation. Elle visait, en effet, à compléter ladite attribution afin d'assurer à chacun de ses membres un « *produit fiscal garanti* » lui permettant de bénéficier de l'évolution de « ses » bases de taxe professionnelle intervenue depuis la création de la communauté. Chaque commune se voyait ainsi rétrocéder une somme correspondant à l'application du taux de taxe professionnelle (TP) communal de 1999 aux dites évolutions de bases. Malgré son nom, la dotation ainsi instituée ne témoignait donc d'aucune solidarité entre les membres de l'EPCI et apparaissait même contraire à l'esprit communautaire en privant la CAA du dynamisme de sa principale ressource fiscale.

Afin de préserver les finances de l'établissement, le pacte communautaire adopté en 2002, sans mettre fin à cette DSC « historique », en a figé le montant à celui qu'elle atteignait alors (les nouveaux entrants étant ainsi exclus de son bénéfice), alors que ce système était prévu à l'origine pour durer jusqu'au 31 décembre 2005. Elle s'est, depuis, maintenue à ce niveau.

La nouvelle dotation de solidarité qui a alors été mise en place au bénéfice de l'ensemble des membres de la CAA prend davantage en compte les critères légaux préconisés par le code général des impôts, à savoir d'une part la variation des bases communales de TP, d'autre part la population communale, les charges réelles de fonctionnement communales et le potentiel fiscal par habitant des taxes « ménages » pour chaque commune, chacun des trois critères précités étant pris en compte pour un tiers. On observera, néanmoins, que ce nouveau mode de calcul ne s'applique qu'à une enveloppe réduite de 400 000 € (ventilée en deux sous-enveloppes de 200 000 € réparties chacune selon les deux blocs de critères énoncés supra).

La majorité de la DSC distribuée actuellement reste donc marquée par son inspiration « égoïste » originale, ainsi d'ailleurs que le fonds de solidarité territorial créé récemment, dont les modalités de fonctionnement sont, pour cette raison, exposées ci-après alors, même que budgétairement ses opérations seront imputées en section d'investissement.

³³ hors avances versées aux communes d'Agen et Layrac comptabilisées à tort au compte 7396 (cf. supra)

- le fonds de solidarité territoriale

Aux termes du VI de l'article L.5216.5 du CGCT, dans la rédaction introduite par la loi du 13 août 2004 précitée, « afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours ». La légalité des fonds de concours se trouve ainsi reconnue, alors même que leur versement pour des projets ne relevant pas d'une compétence de l'EPCI peut être regardé comme une dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité caractérisant les EPCI à fiscalité propre.

A la CAA, s'il existait déjà des régimes d'aide financière aux communes dans des domaines appartenant aux compétences communautaires tels l'habitat social et la politique de la ville ou connexes (telle la voirie d'intérêt commun présentée supra), les seuls véritables fonds de concours versés ont longtemps concerné les programmes pilotés par l'Etat (RN21 et surtout ligne à grande vitesse-TGV pour laquelle la CAA s'est engagée à verser plus de 20 M€ sur la durée du chantier).

A l'occasion de l'adoption des nouveaux statuts de la CAA en juin 2009, il a été décidé la mise en place d'un « fonds de solidarité territoriale » (article 17-3 desdits statuts), dont les modalités de fonctionnement précises donneront lieu ultérieurement à une délibération du conseil de communauté. En l'état, ce fonds aurait vocation à soutenir des projets dans les domaines sportif, culturel, social et scolaire placés sous maîtrise d'ouvrage communale mais présentant un intérêt communautaire. La subvention versée à ce titre serait égale à 20 % d'une dépense éligible plafonnée à 1 M€HT, le fonds étant, pour sa part, doté annuellement d'une enveloppe de ce même montant.

- présentation fonctionnelle des charges de gestion

Selon le rapport sur le compte administratif 2007, les reversements de fiscalité aux communes membres représentaient environ un tiers des 29 613 K€ correspondant au total formé par les charges de gestion des comptes 60 à 65 et lesdits reversements, le solde, afférent aux véritables politiques communautaires, se répartissant ainsi :

- collecte et traitements des ordures ménagères : 7 490 K€(25 %) ;
- « autres compétences » : 4 967 K€(17 %) ;
- transports urbains : 2 726 K€(9 %) ;
- équipements sportifs : 1 875 K€(6 %) ;
- incendie (contribution au SDIS) : 1 800 K€(6 %) ;
- enseignement supérieur : 945 K€(3 %) ;

- La capacité d'autofinancement

<i>en €</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CAF BRUTE	1 437 995	5 133 117	7 445 428	7 276 683	7 542 388	8 022 833	6 469 128
Amortissement du capital de la dette	1 362 025	5 595 916	4 816 643	3 125 381	2 756 290	1 719 379	1 930 199
CAF DISPONIBLE	75 970	-462 799	2 628 785	4 151 302	4 786 098	6 303 454	4 538 929

L'épargne brute a été multipliée par 4,5 entre 2002 et 2008 passant de 1,4 à 6,5 M€ Pour sa part, l'épargne nette disponible pour le financement des investissements après amortissement de la dette, très faible voire négative en début de période (2003) connaît une progression régulière jusqu'en 2007 où elle atteint 6,3 M€(soit plus de 16 % des produits de fonctionnement) pour connaître une réduction significative en 2008 (4,5 M€) du fait de l'effet de ciseau décrit supra dans l'évolution respective des produits et charges de gestion et de la reprise des charges financières.

Le taux d'épargne brute (constamment supérieur à 20 % dans les dernières années) est voisin de celui observé dans les communautés d'agglomération comparables et conforme aux objectifs internes que s'est fixée la CAA.

Taux d'épargne	2004	2005	2006	2007
Autofinancement brut / Recettes réelles de fonctionnement	21,39 %	20,16 %	19,70 %	21,13 %
Autofinancement net / Recettes réelles de fonctionnement	7,55 %	11,50 %	12,50 %	16,60 %

6-2 L'investissement

- Les dépenses d'investissement

<i>en € (source: compte administratif)</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses réelles d'investissement (hors restes à réaliser)	8 969 250	12 075 299	8 211 422	8 649 430	10 780 713	15 134 077	19 486 342
<i>dont dépenses d'équipement</i> (chap 20,21,23)	5 447 810	6 185 193	3 377 741	3 955 506	6 461 049	12 372 774	16 716 192
<i>dont opérations pour compte de tiers</i> (45) (passerelle)	1 519 128	175 151	17 038				
<i>dont dépenses d'emprunt</i> (1641 et 16441)	1 362 025	5 595 916	4 816 643	3 125 381	2 756 290	1 719 379	1 930 199

Encore relativement soutenu en début de période par des opérations pour compte de tiers (passerelle en 2002) ou s'inscrivant dans le cadre d'une délégation de maîtrise d'ouvrage de l'Etat (3 M€ de dépenses sur les bâtiments universitaires en 2003), l'investissement connaît une chute conséquente en 2004 et 2005, la CAA profitant au demeurant de cette pause dans son effort d'équipement pour procéder à des remboursements anticipés d'emprunt lui permettant de se désendetter (respectivement 2,758 M€et 640 K€en 2004 et 2005).

En 2004, le niveau de ses dépenses d'équipement situait de ce fait la CAA très en-deçà de la moyenne de sa catégorie avec 53 €/ha contre 178 €/ha en moyenne (source DGCL).

L'investissement communautaire stagne encore en 2005 pour retrouver en 2006 un niveau plus conséquent avant de connaître une progression spectaculaire, en 2007 et surtout en 2008. Ce dernier exercice est en effet marqué par un volume de dépenses d'équipement jamais atteint sur la période (16,7 M€), avec notamment la poursuite de la réalisation du complexe sportif Jacques CLOUCHE (plus de 6 M€ à lui seul sur l'année), les autres grands chantiers d'investissement de l'année se rapportant à la voirie (4,7 M€ dont 2,9 M€ pour la liaison RN 113-Beauregard) et à la protection contre les inondations (2,9 M€).

Cette montée en puissance en fin de période, qui correspond pour partie au cycle traditionnel de l'investissement au cours d'un mandat, s'explique également par les retards importants ayant affecté jusque-là la mise en chantier d'un certain nombre de projets structurants. Ainsi le projet de déviation de Beauregard, inscrit au contrat de plan Etat-Région 2000-2006, a dû être adapté aux préconisations du nouveau schéma de protection contre les inondations obligeant à revoir les ouvrages de protection. En outre, l'Etat ne pouvant plus assumer la maîtrise d'ouvrage de la section lui revenant initialement suite à l'intervention de la dernière loi de décentralisation transférant les routes nationales aux départements, la CAA, par délibération du 5 juillet 2006, a décidé d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la totalité de cette liaison, après avoir obtenu le transfert des financements inscrits au contrat de plan. Pour la même raison, les travaux de protection contre les crues du village de Saint-Pierre de Gaubert avaient dû être interrompus en 2002 avant d'être relancés en 2007. La réalisation de la zone d'activités de Lamothe-Magnac a également été différée du fait de divers aléas juridiques (cf. infra). S'agissant enfin du pôle d'échanges multimodal de la gare, également programmé depuis longtemps, ce sont les discussions avec la SNCF pour la fixation des indemnités afférentes au transfert du foncier et les problèmes de relogement du SERNAM (dont la SNCF n'a finalement pu obtenir que la CAA prenne le relogement à sa charge) qui sont à l'origine des retards constatés.

Dans le prolongement de ces réalisations de l'année 2008 déjà considérables, le budget 2009 prévoit un volume de dépenses d'investissement réel encore plus conséquent, dominé par la poursuite ou l'achèvement des opérations précitées. D'un montant total de 41 M€, ces prévisions se répartissent entre 5 M€ de dépenses brutes au titre du « plan annuel d'investissement » (PAI) et 36 M€ au titre du « plan pluriannuel d'investissements » (PPI).

L'administration communautaire utilise en effet ces deux notions de PAI et PPI pour décrire les investissements. Les dépenses afférentes au PPI sont les plus importantes, celles relevant du PAI se rapportant aux opérations annuelles de maintenance présentant un caractère répétitif ou dont la valeur est jugée trop faible pour justifier une inscription au PPI. On y trouve cependant le remplacement des véhicules des services ordures ménagères (benches) et transports urbains (bus) dont le coût peut atteindre des montants conséquents. Par ailleurs, certaines dépenses de la section de fonctionnement sont rattachées au dit PAI.

A cet égard, s'il est bien sûr loisible à la CAA de se doter ainsi des outils de comptabilité analytique qu'elle juge utiles, force est tout de même de constater que l'utilisation des concepts ci-dessus de PAI et de PPI dans les rapports de présentation des documents budgétaires ne facilite pas le rapprochement de ces derniers avec les données chiffrées du budget et du compte administratif, outre le fait qu'elle affecte également le calcul de l'épargne brute auquel procède l'établissement.

En tout état de cause, si l'on s'efforce de rapprocher les dépenses d'équipement identifiées par la chambre, portant sur des données non retraitées du compte administratif, de celles afférentes à cet ensemble PAI-PPI, on observe des évolutions globalement assez cohérentes, ainsi qu'il résulte du tableau ci-dessous (surtout depuis 2006).

(en K€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PAI + PPI nets (*)	7 173	4 588	3 166	5 196	4 835	11 109	14 306
PAI + PPI bruts (*)	9 937	6 964	4 906	6 477	6 607	13 739	17 205
Rappel dépenses d'équipement identifiées par la CRC	5 448	6 185	3 378	3 956	6 461	12 373	16 716

(*) source : rapport sur le compte administratif 2008

- Le financement des investissements

(en €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Dépenses d'équipement (débits 20, 21 et 23)	5 447 810	6 185 193	3 377 741	3 955 506	6 461 049	12 372 774	16 716 192	54 516 265
Montant net des opérations pour compte de tiers (compte 45)	1 107 846	-349 441	7 488	-103 111				662 782
Total dépenses	6 555 656	5 835 752	3 385 229	3 852 395	6 461 049	12 372 774	16 716 192	55 179 047
CAF nette disponible	75 970	-462 799	2 628 785	4 151 302	4 786 098	6 303 454	4 538 929	22 021 739
Ressources propres d'investissement (solde créditeur 10 et 13, crédits 20 et 23)	2 914 692	1 697 315	2 359 250	433 841	619 101	3 891 953	3 619 911	15 536 063
Total ressources	2 990 662	1 234 516	4 988 035	4 585 143	5 405 199	10 195 407	8 158 840	37 557 802
Part de l'autofinancement et des ressources externes définitives	45,62%	21,15%	147,35%	119,02%	83,66%	82,40%	48,81%	68,07%
Besoin de financement	3 564 994	4 601 236			1 055 850	2 177 367	8 557 352	19 956 799
Excédent de financement			1 602 806	732 748				2 335 554
Emprunt	5 938 695	4 000 000	0	144 900	2 116 060	3 213 619	11 804 764	27 218 038
Excédent d'emprunt	2 373 701	0	0	144 900	1 060 210	1 036 252	3 247 412	7 862 475

Source : compte administratif

Le tableau de financement ci-dessus montre la part prédominante de l'autofinancement et des ressources externes définitives dans le financement des dépenses d'équipement (68 % en moyenne sur la période), conformément à la stratégie financière définie par la CAA pendant la période contrôlée.

Le complément de financement est assuré par l'emprunt dont il apparaît toutefois (si l'on prend en compte la situation à la clôture de l'exercice) que son montant a pu parfois être sinon inutile du moins prématuré, comme ce fut le cas, en particulier, en 2002 et 2008. Le remboursement anticipé de 2,758 M€ auquel il a été procédé en 2004 témoigne sans doute d'un excédent d'emprunt à cette époque, tout comme le montant relativement élevé du fonds de roulement en fin de période.

(en €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fonds de roulement au 31/12	1 043 946	102 272	154 277	278 095	2 586 694	2 677 739	4 978 422

6-3 L'endettement

(en €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Annuité de la dette	2 471 366	6 364 228	5 642 913	4 027 645	3 367 287	2 333 494	2 799 953	+13,30 %
Amortissement (1641 et 16441)	1 362 025	5 595 916	4 816 643	3 125 381	2 756 290	1 719 379	1 930 199	+41,72 %
Intérêts des emprunts (6611 corrigés des ICNE)	1 109 341	768 312	826 270	902 264	610 997	614 115	869 754	-21,60%

Il convient de signaler, à titre liminaire, qu'en début de période un certain nombre de décalages ont été observés dans les montants de l'annuité et de l'encours de dette décrits respectivement au compte administratif et au compte de gestion (privilegié ici), témoignant de diverses anomalies dans la tenue des opérations afférentes à l'emprunt :

- mauvaise comptabilisation des opérations se rapportant à l'emprunt souscrit auprès de la Banque de Financement et de Trésorerie assorti d'une option de tirage sur ligne de trésorerie (seuls les remboursements définitifs devant, en effet, être comptabilisés comme un emprunt classique) ;
- comptabilisation prolongée de remboursements d'emprunt (intérêt et capital) au compte 47211 (dépenses réglées sans mandatement préalable), lequel présentait à ce titre un solde débiteur non négligeable de 659 580,92 € au 31/12/2004, alors que les opérations en cause (remontant pour certaines à l'année 2000) auraient dû être soldées à la fin de chacun des exercices concernés ;

Ces erreurs d'écriture, qui ont, pour certaines, affecté la sincérité des résultats en retardant l'imputation des sommes en cause aux comptes 16 et 66, ont fait l'objet de régularisations en 2005 et 2006.

D'une façon générale, les variations de l'annuité sont influencées à la fois par le niveau de l'encours et par sa structure (importance significative des prêts à taux variable plus sensibles aux évolutions des marchés financiers). Le montant de ladite annuité s'établit en 2008 à un niveau légèrement supérieur à celui constaté en début de période (+ 13,3 % par rapport à 2002), les 2,8 M€ alors atteints restant cependant très inférieurs aux montants notamment observés en 2003 et 2004 (respectivement 6,3 et 5,6 M€), grevés toutefois cette dernière année par d'importants remboursements anticipés (2,8 M€).

(en €)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Encours de la dette au 1/1 (cpté 1641 au bilan)	19 087 112	23 663 782	22 067 866	17 251 223	14 270 742	13 630 512	15 124 334	24 973 063
Encours de la dette au 31/12	23 663 782	22 067 865	17 251 223	14 270 742	13 630 512	15 124 752	24 973 063	37 000 000 (prévision)
Variation de l'encours	4 576 670	-1 595 917	-4 816 643	-2 980 480	-640 230	1 494 240	9 874 565	
<i>Nouveaux emprunts</i>	5 938 695	4 000 000	0	144 900	2 116 060	3 213 619	11 804 764	
<i>Amortissement</i>	1 362 025	5 595 916	4 816 643	3 125 381	2 756 290	1 719 379	1 930 199	

L'encours de la dette, qui s'élevait encore à 19 M€ au 1^{er} janvier 2002, atteint son niveau le plus bas de la période contrôlée au 1^{er} janvier 2007 (13,6 M€). La reprise observée depuis l'a porté à près de 25 M€ au 1^{er} janvier 2009 et si les prévisions figurant au budget 2009 sont réalisées, cet encours devrait encore progresser d'une douzaine de millions d'euros durant ledit exercice. Ce capital restant dû atteignait d'ores et déjà 30,8 M€ au 30 juin 2009 selon les informations communiquées par la CAA, d'où il ressort également que l'on se trouve en présence d'une dette jeune (d'une durée résiduelle moyenne supérieure à 14 ans), souscrite pour 70 % à taux variable et dont le taux moyen s'établissait à cette date à 2,69 %. Selon l'établissement public, cet encours, qui ne comporte pas de différés d'amortissement, n'est grevé par aucun produit structuré à risque.

Mesuré par la DGCL au 31 décembre 2007, sur la base d'une population communautaire de 63 782 habitants, l'encours de dette par habitant atteignait 237 € pour la CAA alors que la moyenne s'établissait encore en 2006 à 229 € pour l'ensemble des communautés d'agglomération.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Epargne brute (en €)	1 437 995	5 133 117	7 445 428	7 276 683	7 542 388	8 022 833	6 469 128
Capacité de désendettement au 1^{er} janvier (en nombre d'années)	13,3	4,6	3,0	2,4	1,9	1,7	2,3

La forte progression récente de l'encours décrite ci-dessus participe de la dégradation de l'épargne brute observée à partir de 2008, les deux phénomènes conjugués étant appelés, si les prévisions budgétaires 2009 se réalisaient, à faire tripler la capacité de désendettement (*épargne brute / encours*) en deux ans pour la porter à 5,1 années au 31/12/2009. Elle atteint d'ores et déjà 3,9 au 31/12/2008 alors qu'elle avait été réduite de 13,3 à 1,7 années entre les 1ers janvier 2002 et 2007.

Le niveau atteint actuellement par ce ratio de désendettement n'a, au demeurant, rien d'inquiétant dans l'absolu et la CAA s'est d'ailleurs fixée un maximum de 7 ans en la matière dans le cadre de la stratégie financière adoptée récemment pour la réalisation de son ambitieux programme prévisionnel d'investissement.

Il conviendra, cependant, de veiller aux évolutions ultérieures de l'épargne brute qui risque de voir son niveau affecté par les coûts de fonctionnement afférents à la gestion des nouvelles compétences et des nouveaux équipements dont la communauté a décidé de se doter dans son récent projet d'agglomération. Une extension de son territoire par absorption d'autres EPCI pourrait également s'accompagner de certains surcoûts si la CAA était conduite à cette occasion à s'approprier des compétences qu'elle n'exerce pas encore (ou seulement partiellement) alors qu'elles sont déjà mises en œuvre par les nouveaux entrants, telle par exemple la voirie.

6-4 Bilan et perspectives : la stratégie financière retenue pour la mise en œuvre du projet d'agglomération

Au terme de cette analyse, la situation financière de la CAA observée sur la période contrôlée apparaît globalement saine. La restauration de ses grands équilibres, l'importance de son autofinancement (épargne brute) et la part encore modérée de son encours de dette au regard de sa capacité de désendettement lui offre des marges de manœuvre importantes pour mettre en œuvre ses objectifs en matière d'accroissement de compétences et d'investissement. Ces marges de manœuvre ont toutefois commencé à se réduire à partir de l'exercice 2008, marqué par une inversion de tendance dans le cycle de gestion.

Par ailleurs, si plus de la moitié de la ressource fiscale prélevée par la CAA sous forme de TPU est encore à ce jour redistribuée aux communes membres, la part que l'EPCI conserve par devers lui pour le financement de ses politiques s'est considérablement accrue pendant la période contrôlée et son positionnement sur ce point témoigne en outre d'une plus forte intégration communautaire que la moyenne des communautés d'agglomération.

Aucun risque externe spécifique de nature à fragiliser gravement les finances de la CAA n'a été identifié, sachant toutefois qu'elle pourrait avoir à souffrir, comme l'ensemble des autres EPCI, de la suppression annoncée de la taxe professionnelle si cette dernière était remplacée par une nouvelle ressource moins dynamique.

Enfin, l'établissement s'est assigné à lui-même un certain nombre de règles de pilotage dans le cadre de la stratégie financière retenue à l'appui de son projet d'agglomération adopté en avril 2009:

- ne pas déstabiliser les grands équilibres financiers de l'agglomération en s'obligeant à respecter certains ratios prudentiels en matière de taux d'épargne brute (à maintenir au-dessus de 20 % des recettes réelles de fonctionnement) et de capacité de désendettement (portée selon les scénarios à un maximum de 6 ou 7 ans au 31 décembre 2013) ;
- favoriser autant que possible les actions de mutualisation avec les communes membres afin de diminuer les charges de la communauté;
- mobiliser autant que possible les financements extérieurs (Union européenne, Etat, région, département) ;
- rapprocher le financement du coût du service (en particulier pour les ordures ménagères et le transport) ;
- mettre en place la taxe de séjour en matière touristique à partir de 2010.

Ce projet d'agglomération comporte également un ambitieux programme d'investissements dont le montant net prévisionnel pour la période 2009-2014 atteint 82 M€ Parmi les opérations les plus marquantes, on y relève, outre le fonds de concours à la ligne ferroviaire à grande vitesse Tours-Bordeaux (10,7 M€), la poursuite des travaux afférents à la lutte contre les crues (7,7 M€ nets), à la liaison routière RD 813-Pont de Beauregard (13,8 M€ nets) et au pôle multimodal de la gare d'Agen (5,2 M€).

7) La situation des zones d'activités

La situation financière des différentes zones d'activité économiques communautaires apparaît pour le moins contrastée. Ainsi, certaines, telles celles de Foulayronnes (3,5 ha vendus à ce jour sur 11) et de Layrac, apparaissent à ce jour plus difficiles à commercialiser alors que d'autres sont d'ores et déjà excédentaires.

Le déficit cumulé du budget annexe dédié spécifiquement aux zones d'activités atteignait 3,815 M€ au terme de l'exercice 2008, sa consolidation avec l'excédent global de clôture du budget principal (+ 4,979 M€ à la même date) ayant pour effet de réduire très significativement ce dernier, ainsi ramené à 1 164 K€. Pour autant, les dites zones ne semblent pas de nature à déstabiliser durablement la situation financière de la CAA.

Le cas de la zone commerciale de Lamothe-Magnac, implantée sur le territoire de la commune de Boé et dont la réalisation avait été confiée à la SEM 47 (société d'économie mixte d'aménagement départementale), a plus particulièrement retenu l'attention de la chambre compte de l'importance de l'opération et de son démarrage particulièrement difficile.

En effet, si certaines parties de la quinzaine d'hectares que compte cette ZAC de Lamothe-Magnac ont pu être aménagées et commercialisées sans difficulté dans les délais prévus (notamment celle réservée aux concessionnaires automobiles), les 33 000 m² de surfaces de vente prévus pour des enseignes commerciales grand public (habillement, culture, restauration) ont suscité de telles oppositions que le projet initial, jugé trop ambitieux, sera dans un premier temps réduit à 26 305 m² en 2006. Ainsi recadré, il sera tout de même rejeté en avril 2007 par la commission nationale d'équipement commercial, laquelle a considéré que l'important dépassement des densités commerciales de la zone de chalandise généré par ledit projet par rapport aux densités moyennes nationales de référence ne présentait pas d'avantages suffisants au regard des inconvénients occasionnés par ailleurs aux autres formes de commerce.

Le projet actuel, une nouvelle fois revu à la baisse en 2008, fait désormais coexister des surfaces commerciales en nombre plus réduit (excluant prêt à porter et culture pour ne pas concurrencer le commerce de centre-ville et privilégiant le bricolage, l'équipement de la maison, les articles de sport et les jouets) et un pôle tertiaire. La CAA a, en outre, fait le choix, en janvier 2009, de reprendre en régie la gestion de la ZAC et de ne pas renouveler la concession de la SEM 47 qui arrivait à son terme, l'intervention de cette dernière apparaissant désormais sans objet. En conséquence, l'opérateur privé retenu en juin 2009 à l'issue d'un appel à projet procédera lui-même à l'aménagement des 18 000 m² de terrains à vocation commerciale restants (6 000 m² ayant été acquis récemment par une autre enseigne), pour son propre compte et pour d'autres enseignes auxquels il louera des emplacements.

Le dernier état de la situation financière de l'opération, telle qu'elle résulte du bilan de clôture de la concession de la SEM 47 approuvé par le conseil de communauté le 11 juin 2009, fait apparaître le bilan suivant :

- dépenses (acquisitions de terrains, travaux, rémunération du concessionnaire, frais divers, impôts) : 4,7 M€ dont 0,68 M€ de frais financiers ;

- recettes : 4,7 M€ (dont 1,7 M€ de cessions aux acquéreurs des parcelles situées sur le pôle automobile et 3 M€ de cessions à la CAA des terrains à vocation commerciale acquis par la SEM 47 non vendus à la date de clôture de la concession) ; il est précisé que cette dernière cession n'a donné lieu à aucun mouvement de trésorerie dans la mesure où son prix correspond à celui des avances apportées précédemment à l'opération par la CAA, qui lui ont ainsi été remboursées à cette occasion.

Malgré le renchérissement du portage financier de l'opération résultant des retards occasionnés par les contestations précitées³⁴, son équilibre financier final serait aujourd'hui assuré. En effet, selon le bilan prévisionnel établi par les services de la CAA en juin 2009, le prix du m² espéré dans la zone concernée devrait permettre de dégager in fine un excédent de plus de 4 M€ à l'horizon 2012, terme envisagé de ladite opération, ce qui permettrait de rétablir significativement la situation globale du budget annexe des zones d'activité. Les prévisions de ventes inscrites au dit budget pour l'exercice 2009 au titre de cette seule opération Lamothe-Magnac s'élèvent d'ailleurs d'ores et déjà à 5 482 K€

On observera incidemment à cet égard que s'il n'existe aucune obligation légale en la matière, la doctrine administrative recommande la tenue d'un budget annexe par zone d'aménagement, l'information de l'assemblée délibérante étant ainsi mieux assurée. Il semble que la CAA n'y serait pas opposée, même si une telle démultiplication des documents budgétaires alourdirait incontestablement la tâche de ses services, lesquels disposent d'ores et déjà, en tout état de cause, des outils extrabudgétaires leur permettant d'assurer le suivi de la situation financière de chaque zone.

8) Les relations de la CAA avec la SEM 47

Lors de son dernier contrôle de la Société d'aménagement de Lot-et-Garonne, dite « SEM 47 », en 2006, la chambre avait relevé que certaines des communes membres de la CAA (Agen, Boé et Bon-Encontre) conservaient leur qualité d'actionnaires de ladite société d'économie mixte locale alors qu'aux termes des dispositions de l'article L.1521-1 du code général des collectivités territoriales « *la commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale* » ne « *peut continuer à participer au capital de cette société* » qu'à la « *condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences* ».

De ce fait, la compétence aménagement, qui se situe au cœur de l'objet social et de l'activité de la SEM 47, constituant également une compétence de droit des communautés d'agglomération en application des dispositions de l'article L.5216-5 du CGCT, les communes membres de la CAA auraient dû voir leurs participations respectives au capital de la SEM revues à la baisse au profit de la communauté, afin de se mettre en conformité avec les dispositions précitées de l'article L.1521-1, lorsque celles-ci ont été introduites dans le CGCT par l'article 13 de la loi n°2002-1 du 2 janvier 2002. Or, tel n'était pas le cas jusqu'à très récemment encore, la CAA n'était toujours pas présente dans l'actionnariat de la SEM 47 à la différence des communes précitées d'Agen, Boé et Bon-Encontre.

³⁴ la SEM 47, concessionnaire, ayant dû recourir à l'emprunt pour compléter les avances de la CAA concédante

Afin de régulariser cette situation, le conseil de communauté s'est prononcé, lors de sa réunion du 9 juillet 2009, en faveur du rachat de l'ensemble des actions de la SEM 47 encore détenues par les communes concernées, dont les assemblées délibérantes respectives ont également été saisies en ce sens.

*

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au trésorier-payeur général du département de Lot-et-Garonne, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes