



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 11 mai 2010

à

Monsieur Jean GERMAIN
Maire de Tours
Hôtel de Ville
3 rue des Minimes

37926 TOURS CEDEX 9

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Tours (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le maire,

En application de l'article L. 211-8 modifié du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes du Centre a examiné la gestion de la commune de Tours que vous administrez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 4 février 2009.

Dans sa séance du 10 juin 2009, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté une réponse le 12 octobre 2009.

La chambre, dans sa séance du 21 janvier 2010, a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 25 mars 2010, que vous avez reçues le 26 mars 2010 et auxquelles vous avez apporté une réponse le 22 avril 2010.

En conséquence, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives auquel a été jointe votre réponse.

Ce rapport devra être communiqué à l'assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il devra faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à débat.

Par ailleurs, en application de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives de la chambre régionale des comptes sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la commune.

Afin de permettre à la chambre de répondre aux demandes éventuelles de communication des observations définitives, je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la chambre de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, les observations définitives arrêtées par la chambre sont communiquées au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général.

Veillez agréer, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le président

Pierre ROCCA

P. J. : Rapport d'observations définitives
Lettre de réponse en date du 22 avril 2010

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 21 janvier 2010

sur la gestion de la commune de Tours

Synthèse :

L'examen de la gestion de la commune de Tours, portant sur la période 1999 à 2008, a conduit à examiner la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune, ses relations avec le centre communal d'action sociale et le comité des œuvres sociales du personnel territorial de la ville de Tours et enfin les relations qu'entretiennent la ville et la communauté d'agglomération Tour(s)plus.

Si la fiabilité générale des comptes n'est pas en cause, un compte, recensant les avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles, présente des anomalies significatives sur des sommes qui avoisinent 20 M€ Il appartient à la ville, en reprenant l'historique des opérations, d'apurer ce compte.

La situation financière de la ville de Tours, sans être dégradée, connaît des tensions. La poursuite d'une politique prudente en termes de dépenses publiques est souhaitable d'autant que la ville dispose d'une richesse fiscale inférieure à celles des communes comparables. Fin 2007, des marges fiscales, d'ampleur limitée, existaient. La ville a fait usage d'une partie de celles-ci en 2009 en augmentant de 3,5 % les taux des taxes foncières et de la taxe d'habitation.

Les relations financières avec le centre communal d'action sociale, dont la ville de Tours est le principal contributeur, mériteraient une meilleure formalisation afin que le conseil municipal soit informé de l'usage fait par le centre de la subvention communale.

Les relations avec le comité des œuvres sociales du personnel territorial de la ville de Tours doivent être revues à la lumière des dispositions des lois n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale. Le législateur a en effet profondément revu les principes de l'action sociale des collectivités et restreint les possibilités de mettre à disposition des personnels territoriaux auprès du secteur associatif. La ville de Tours n'a, à ce jour, pas fait application de ces dispositions législatives.

Les relations entre la ville de Tours et la communauté d'agglomération Tour(s)plus se caractérisent par une étroite imbrication. Celle-ci a été rendue possible par une définition contestable de l'intérêt communautaire qui, parfois, autorise de fait des interventions redondantes des deux collectivités. Le plus souvent, la communauté d'agglomération réalise les équipements structurants, à charge pour la ville d'en assurer la gestion quotidienne. Dans des cas moins nombreux, la réalisation des investissements nécessaires à la réhabilitation d'infrastructures semble avoir été répartie entre les deux collectivités. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales. De même, la gestion de certains équipements communautaires par la ville centre n'a pas toujours été conclue sur des bases juridiques solides.

Au final, le bilan à court terme, pour la ville, apparaît positif grâce à l'externalisation de la fonction d'investisseur. Sur le moyen et le long terme, se posera la question de la poursuite du rééquilibrage des relations entre collectivité chargée de l'investissement et collectivité gestionnaire.

Une définition plus lisible des domaines de compétences des protagonistes est souhaitable.

SOMMAIRE

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES	Erreur ! Signet non défini.
I. La fiabilité des comptes	4
II. Analyse de la situation financière	5
A. La section de fonctionnement	5
B. Le niveau d'épargne	7
C. L'endettement	8
D. L'investissement	9
E. Les marges de manœuvre au plan fiscal	10
III. L'action sociale de la commune	11
A. L'action sociale de la commune à travers le CCAS	12
B. L'action sociale de la ville en faveur de ses agents (comité des œuvres sociales)	12
1. Les conditions de délégation de l'action sociale de la ville de Tours au COS.....	13
2. Le suivi de la subvention versée au COS	14
3. La régularité des prestations versées par le COS	14
4. La mise à disposition de personnel communal au bénéfice du COS	15
IV. Les conséquences pour la ville de Tours de l'appartenance à la communauté d'agglomération Tour(s)plus	16
A. Les compétences transférées à la communauté d'agglomération.....	17
B. Les interventions de la ville centre et de la communauté d'agglomération	18
C. Les moyens transférés à Tour(s)plus	21
1. Pour les compétences exclusives de la communauté d'agglomération.....	21
2. Pour les compétences partagées entre la communauté d'agglomération et la ville de Tours	22
D. La traduction comptable des transferts de patrimoine.....	23
E. Les transferts de personnel	23
F. Les transferts de charges.....	23
G. Les fonds de concours perçus par la ville.....	24
H. La mutualisation des services entre la ville de Tours et la communauté d'agglomération.....	25
I. Conclusion	27

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles les chambres régionales des comptes examinent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Il dispose que cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

Le précédent contrôle de la ville a fait l'objet d'un rapport en 2004. Les suites données aux observations formulées par la chambre ont été examinées. La ville de Tours a amélioré ses pratiques en matière d'information de l'assemblée délibérante sur les instruments de couverture du risque de taux, de mobilisation tardive des emprunts ou encore d'exacte imputation des travaux en régie.

La gestion de la commune de Tours est passée en revue pour les exercices 1999 à 2008. Cet examen a principalement porté sur les relations de la ville avec la communauté d'agglomération Tour(s)plus. La situation financière de la commune, la fiabilité des comptes, certaines actions menées dans le cadre de la politique sociale de la commune ont également été examinées.

I. La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est essentielle car elle est la garante d'une image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une commune. S'agissant du présent contrôle, la situation des immobilisations financières, des créances à court terme et le rattachement des charges à l'exercice ont été passés sous revue. Ils n'appellent pas d'observation.

La situation du compte 238 « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles » présente quant à elle des anomalies. Sur un total de près de 22,1 M€ figurent 19,4 M€ qui résultent de l'enregistrement de sommes versées au titre d'opérations diverses sur une période ancienne s'étalant sur treize années (1986-1999). Le fait que des opérations demeurent inscrites de manière durable sur un compte d'immobilisations en cours n'est pas conforme à la réglementation puisque par définition la réalisation et l'achèvement des travaux génèrent une rotation du contenu des comptes 23.

Ainsi, dans le cadre d'une opération sous mandat, la collectivité mandante qui fait réaliser, en son nom et pour son compte, des investissements par un mandataire, peut verser au mandataire des avances portées au compte 238 pour les immobilisations corporelles. Ces avances y demeurent jusqu'à justification de leur utilisation. Le compte 238 est alors crédité par le débit du compte 231 au vu des pièces justificatives de l'exécution des travaux (opération d'ordre budgétaire). Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 231 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. L'écriture finalise ainsi l'inscription de l'immobilisation au patrimoine de la collectivité.

L'absence de rotation conduit à s'interroger tant sur la qualité du suivi des immobilisations en cours par les différents acteurs de la chaîne comptable que sur celle de leurs échanges d'informations. Lors de l'instruction, le comptable avait indiqué que des incertitudes existaient sur la nature exacte des dépenses. La chambre avait alors demandé à la ville de reconstituer l'historique des dossiers afin d'établir :

- soit que les paiements concernent la réalisation d'une immobilisation qui aujourd'hui figure ou devrait figurer au patrimoine de la commune et auquel cas la régularisation nécessite leur transfert vers un compte d'immobilisation corporelle,

- soit qu'une partie des paiements est étrangère à la réalisation d'une immobilisation auquel cas ils sont comptabilisés sur le compte 654 « pertes sur créances irrécouvrables ».

La ville ayant réalisé un tel historique, elle doit à présent procéder à l'apurement du compte.

II. Analyse de la situation financière

Compte tenu du poids du budget principal et du mode de financement par la redevance des principaux budgets annexes (eau et assainissement), l'analyse financière est centrée sur le budget principal qui représente, en 2008, autour de 90 % de l'ensemble des recettes et des dépenses de la ville.

A. La section de fonctionnement

La situation financière de la ville de Tours ne peut, pour la période sous revue, être analysée indépendamment de l'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération Tour(s)plus en 2000. Cette appartenance a en effet des conséquences directes sur la section de fonctionnement.

Les charges de fonctionnement ont diminué de manière sensible en 2000 (- 6,7 % soit 15 M€) sous l'effet de la suppression des contingents communaux d'action sociale et d'une régularisation comptable de plus de 10 M€. Depuis cette date, les charges sont stables et avoisinent les 180 M€

Les produits, après une diminution de 7 % entre 1999 et 2000, sont également stables. En adhérant à Tour(s)plus, la ville de Tours a transféré sa taxe professionnelle. Elle reçoit une attribution de compensation représentant 97 % du montant de taxe perçu en 1999. A cette attribution s'ajoute une dotation de solidarité communautaire d'un montant de 1,3 M€ en 2008.

L'encaissement de la dotation de solidarité communautaire, conjugué à une attribution de compensation d'un niveau proche du produit de taxe professionnelle de 1999, a permis à la ville de Tours d'éviter une chute brutale de ses recettes. Le taux de couverture totale au regard du produit initial de taxe professionnelle est même supérieur à 100. Ceci signifie que dans un premier temps, la ville n'a pas subi les conséquences de la perte du dynamisme de la taxe professionnelle. Toutefois, ce phénomène a été de courte durée, la dotation de solidarité communautaire perçue étant bien inférieure à l'augmentation moyenne du produit de la taxe professionnelle constatée au niveau national, de l'ordre de 3 %¹. L'adhésion à la communauté d'agglomération s'est traduite par la perte du dynamisme d'une recette, représentant 16 % des recettes totales de fonctionnement.

Du fait de la moindre diminution des charges de fonctionnement que des produits correspondants, le résultat de la section de fonctionnement se dégrade assez nettement.

¹ Source : rapport de l'observatoire des finances locales (les finances des collectivités locales en 2007).

Ramené au nombre d'habitants, il équivaut en 2008 à moins de 30 % de la valeur moyenne observée pour la strate.

Tableau n° 1.- Niveau des charges et produits de fonctionnement par habitant (en euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits de fonctionnement / hab	1 512	1 346	1 316	1 379	1 338	1 390	1 413	1 372	1 395	1 368
Valeur moyenne de la strate *	NC		1 248	1 241	1 246	1 284	1 322	1 333	1 373	1 373
Charges de fonctionnement / hab	1 425	1 262	1 286	1 306	1 265	1 312	1 334	1 310	1 333	1 335
Valeur moyenne de la strate *	NC		1 113	1 116	1 125	1 152	1 194	1 204	1 255	1 255
Résultat par hab	87	84	30	73	73	78	79	62	61	33
Valeur moyenne de la strate *	NC		135	125	121	132	128	129	118	118

* communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé
Sources : comptes de gestion et données du MINEFI

Les dépenses de fonctionnement de la ville de Tours se caractérisent par une forte rigidité à la baisse. Le coefficient de rigidité, qui résulte du rapport entre d'une part la somme des charges de personnel et du montant des annuités de la dette, d'autre part le total des recettes réelles de fonctionnement, augmente de 10 points sur la période et dépasse 60 % en 2008.

Ceci signifie qu'à court et moyen termes, il serait difficile pour la ville de réduire significativement ses dépenses de fonctionnement. Cela témoigne également d'un niveau de transfert de charges à la communauté d'agglomération, de personnel notamment, assez réduit. En effet, l'augmentation en valeur des charges de structures n'est pas liée aux charges financières mais bien aux charges de personnel.

Tableau n° 2.- Niveau de rigidité des charges structurelles

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Coefficient de rigidité	49,39 %	53,19 %	56,80 %	56,22 %	55,62 %	55,17 %	55,93 %	58,90 %	58,04 %	60,2%
Moyenne de la strate	46,73 %	48,68 %	44,77 %	50,28 %	49,93 %	48,87 %	48,76 %	NC		

Source : DELPHI, logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Entre 1999 et 2008, les charges de personnel ont augmenté de 31 % soit 3 % d'augmentation annuelle moyenne. Elles représentent près de 100 M€ à fin 2008. L'augmentation de ces dépenses est en partie la conséquence de la croissance des effectifs de la ville.

Comparées à celles des communes de plus de 100 000 habitants appartenant à une intercommunalité à taxe professionnelle unique (TPU), les dépenses de personnel par habitant de la ville de Tours sont supérieures de 15 % en 2008, soit un surplus de 95 € par habitant. Selon le maire, ce poids relatif des dépenses de personnel est la conséquence d'une préférence pour un mode de gestion des services publics en régie. Il reconnaît toutefois que la croissance de ce poste de charges a nécessité de mettre en œuvre des mesures de limitation afin de consolider l'épargne brute. Un objectif de progression de 1,5 % de ces dépenses a été poursuivi et atteint en 2009.

B. Le niveau d'épargne

La mesure de l'épargne dégagée par une commune à l'occasion de son activité permet de mesurer la capacité de celle-ci à rembourser la part de capital de la dette de l'exercice et, en cas de surcroît, de financer ses investissements.

La capacité d'autofinancement est soutenue par un rythme important des dotations aux amortissements et provisions. La baisse du montant de ces dotations conjuguée à de moindres excédents de la section de fonctionnement expliquent la diminution, en valeur, de plus de 6 M€ de l'épargne brute sur l'ensemble de la période. De 2001² à 2007, son niveau fluctuait autour de 20 M€ En 2008, elle se dégrade pour atteindre 15,4 M€ soit son plus bas niveau sur la période.

En rapportant le niveau de l'épargne brute aux produits de fonctionnement, il est possible de savoir si la section de fonctionnement dégage une épargne abondante ou non, sachant qu'il est d'usage de considérer qu'une épargne inférieure à 10 % des produits est insuffisante. Le taux moyen d'épargne de la ville de Tours est plutôt faible et tend, depuis 2004, à se dégrader. En 2008, il est inférieur au seuil de 10 %, ce qui témoigne d'une capacité d'épargne insuffisante pour cette année.

Tableau n° 3. – Ratio épargne brute sur produits de fonctionnement

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Epargne brute (M€)	26,84	24,27	17,89	20,57	20,72	21,79	21,73	20,05	19,38	15,42
Epargne brute/ produits de fct	12,93 %	12,63 %	9,52 %	10,49 %	10,89 %	11,44 %	11,22 %	10,66 %	10,14 %	8,23 %
<i>Valeur moyenne de la strate*</i>	NC	14,10 %	14,50 %	14,00 %	13,80 %	14,30 %	13,50 %	13,70 %	12,66 %	12,66 %
Epargne nette (M€)	10,87	9,99	1,65	3,71	2,58	4,7	3,59	1,98	1,85	2,06
Epargne nette / produits de fct	5,24 %	5,19 %	0,88 %	1,89 %	1,36 %	2,47 %	1,85 %	1,05 %	0,97 %	1,10 %
<i>Valeur moyenne de la strate*</i>	non pertinent ³					4,20 %	0,90 %	4,6 %	3,95 %	3,95 %

* communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé
Sources : comptes de gestion et données du MINEFI

L'épargne nette, c'est-à-dire l'épargne brute diminuée du remboursement des emprunts⁴, est divisée par cinq sur la période examinée. La faiblesse de l'épargne nette dégagée est liée à la dégradation du montant de l'épargne brute à compter de 2001, conjuguée à l'augmentation, à partir de cette même année, des montants de remboursement des emprunts. Avant 2001, le remboursement du capital de la dette absorbait 60 % de l'épargne brute. A partir de 2001, le service de la dette absorbe entre 80 et 90 % de cette épargne. Cette situation oblige la ville de Tours à recourir à des ressources extérieures pour financer son effort d'investissement.

Les services de la ville sont conscients de la dégradation relative du niveau d'épargne et souhaitent corriger cette évolution.

² La diminution de l'épargne brute en 2001 est liée à une dégradation du résultat de fonctionnement. Contrairement aux autres années sous revue, 2001 a vu une dégradation relative des produits financiers et exceptionnels dans les produits de fonctionnement.

³ Jusqu'en 2003, les comparaisons nationales sont faussées par la prise en compte des opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie.

⁴ Y compris le remboursement des contrats à long terme renouvelables.

Une opération de renégociation d'une petite partie de la dette (3%) menée afin d'améliorer les marges des emprunts renégociés a également eu pour conséquence de diminuer le montant des annuités à rembourser en 2007 (1,6 M€). Cette opération de réaménagement a permis de dégager une épargne nette positive en 2007.

C. L'endettement

Sur l'ensemble de la période, le niveau d'endettement de la ville de Tours⁵ a diminué de 14 %, l'encours passant de près de 290 M€ en 1999 à moins de 245 M€ en 2008. L'année 2007 est la seule année où n'a pas été opéré un effort de désendettement, celui-ci reprenant en 2008.

En valeur absolue, l'encours de la dette reste très supérieur à la moyenne de la strate. Il représentait près du double de cette moyenne en 2000⁶ et atteint 166 % de l'encours de la dette par habitant des collectivités de taille comparable en 2008. Le montant de la dette par habitant est, en 2008, de 1 793 euros contre moins de 1 100 euros pour la strate⁷.

Tableau n° 4.- capacité de désendettement et dette par habitant

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol 99/08
Encours au 31/12/N	286,69	277,22	278,38	271,4	266,62	262,96	256,18	248,16	248,23	245,75	-14 %
CAF brute	26,84	24,27	17,89	20,57	20,72	21,79	21,73	20,05	19,38	15,42	-43 %
Capacité de désendettement	10,7	11,4	15,6	13,4	12,9	12,1	11,8	12,4	12,4	15,9	49 %
<i>Capacité de désendettement de la strate *</i>	4,8	4,9	5,1	5,2	5,3	4,9	5,1	5,9	NC	NC	
Dette/habitant en €	2092	2023	2031	1980	1945	1919	1869	1811	1811	1793	-14 %
<i>Dette/habitants de la strate</i>	1543	1050	1046	1009	1072	1057	1072	1083	1078	1078	-30 %
Annuité hors ICNE	30,9	37,75	40,25	38,86	39,15	36,57	37,37	31,38	30,92	26,9	-13 %
Annuités/Recettes réelles de fonctionnement en %	17 %	21 %	23 %	22 %	23 %	21 %	21 %	17 %	17 %	14 %	

Source : DELPHI

Les montants conséquents d'encours de dette se traduisent par des dépenses de remboursement des annuités absorbant jusqu'à 23 % des recettes de fonctionnement en 2003. Depuis 2001 toutefois, le montant des annuités baisse sensiblement (- 33 % sur 7 ans). A l'exception de l'année 2007, cette diminution est exclusivement due à la réduction des charges d'intérêts de la dette, le remboursement en capital de celle-ci restant stable.

La ville a renégocié plus du quart de sa dette en 2008. Selon des données du budget primitif 2009, près de 71 M€ d'emprunts ont été renégociés. Les opérations de renégociation ont notamment consisté à allonger de sept années les emprunts. La ville retrouve ainsi des marges de manœuvre immédiate.

⁵ Budget principal.

⁶ Du fait de son appartenance à Tour(s)plus à compter de 2000, la composition de la moyenne de la strate a changé et la valeur 1999 n'est pas probante pour la période sous revue.

⁷ Communes de plus 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

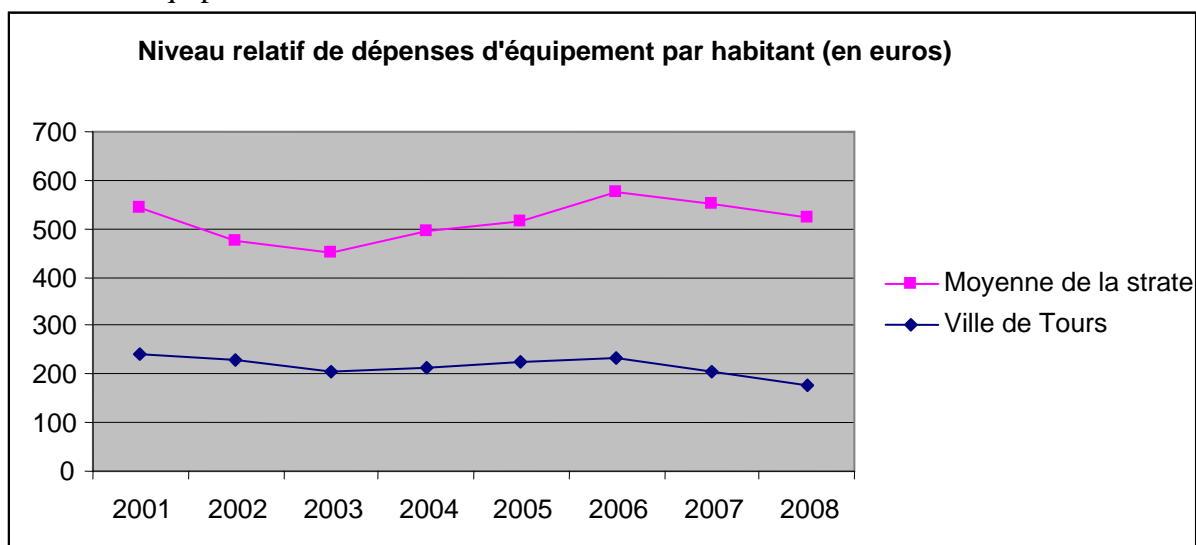
Malgré l'effort relatif de désendettement entrepris, le poids de la dette continue de constituer un risque pour la santé financière de la ville. La capacité de désendettement de la commune⁸, évaluée en nombre d'années est le double de la durée moyenne de la strate. En 2006, dernière année de publication des statistiques en notre possession, elle est de plus de douze années alors qu'un peu moins de six années de ressources d'autofinancement brut suffisaient, en moyenne, aux communes de la strate pour se désendetter totalement.

Sur la période sous revue, le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'encours de la dette augmente de cinq années. Fin 2008, sous l'effet de la dégradation du niveau de l'épargne brute, la capacité de désendettement atteint presque seize années, soit une durée généralement considérée comme critique. En outre, fin 2008, cette durée est supérieure à la durée résiduelle de la dette qui s'établit, à la même date, à quatorze années et trois mois.

Un tel résultat suppose de la part de la collectivité la mise en œuvre de mesures correctrices, mesures initiées en 2009 et consistant à augmenter de 3,5 % les taux d'imposition des taxes pesant sur les ménages.

D. L'investissement

Le relatif désendettement de la ville de Tours s'est opéré, notamment, grâce à la maîtrise des dépenses réelles d'équipement⁹. Celles-ci sont inférieures aux valeurs observées au sein de la strate. En 2008, elles représentaient 60 % de la valeur moyenne par habitant des dépenses d'équipement de la strate¹⁰, sur des bases de comparaison identique soit les seules dépenses réelles d'équipement de la section d'investissement¹¹.



Source : fiches comptabilité publique

⁸ Rapport de l'encours de dette à l'autofinancement brut.

⁹ Soit la somme des dépenses d'immobilisations incorporelles, corporelles et en cours, et des travaux en régie.

¹⁰ Source : fiche de la comptabilité publique.

¹¹ Pour mémoire, le maire a contesté ce calcul en faisant valoir notamment que n'était pas incluse la valorisation des travaux en régie. Cet argument est justifié. Toutefois, dès lors que les éléments de comparaison nationale prennent en compte les seules dépenses d'équipement, le choix a été fait de mesurer ces seules dépenses. Au surplus, si l'intégration des travaux en régie rehausse sensiblement l'effort d'équipement de la ville, il n'est pas suffisant toutefois pour invalider le constat d'un moindre effort d'équipement.

Le maire considère que l'effort d'investissement de la ville ne peut être résumé aux dépenses d'équipement brut c'est-à-dire aux acquisitions et aux travaux faits par la seule commune. Il estime que les participations prises dans le capital des sociétés d'économie mixte et l'investissement des établissements de coopération intercommunale sur le territoire de la ville devraient être pris en compte.

Il est rappelé que, dans le cadre de l'examen de la gestion de la ville de Tours, la chambre n'ambitionne pas de mesurer l'effort d'équipement des administrations publiques locales sur le territoire de la ville mais le seul effort communal, ratio utile pour comparer la ville aux communes appartenant à la même strate démographique. De même, si l'effort d'investissement peut être mesuré à partir de plusieurs méthodes, celle énoncée à l'article R.2313 du code général des collectivités territoriales apparaît pertinente.

Sur la période, les dépenses réelles d'équipement par habitant diminuent, en volume, d'un quart. Sous l'effet de la montée en puissance de la communauté d'agglomération, la consistance de l'effort d'investissement de la ville a évolué. Les dépenses d'aménagement baissent sensiblement, la compétence ayant été transférée à la communauté d'agglomération. L'effort d'investissement en faveur de l'enseignement et de la formation, de la culture (à compter de 2004) et du sport et de la jeunesse (en 2005) connaît une hausse sensible.

E. Les marges de manœuvre au plan fiscal

La richesse fiscale d'une commune s'apprécie notamment, selon les critères retenus par le ministère de l'intérieur, à partir de la notion de potentiel fiscal, c'est-à-dire le produit obtenu, si l'on appliquait la pression fiscale moyenne aux bases d'imposition communale.

Pour Tours, la valeur par habitant du potentiel fiscal (quatre taxes) a progressé de 39 % entre 1999 et 2008.

Tableau n° 5.- Potentiel fiscal

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PF par habitant 4 taxes	508	526	547	562	595	622	638	662	692	708
Moyenne de la strate *	611	577	590	606	641	694	720	768	792	792
PF par habitant 3 taxes		292	296	303	315	328	339	353	370	NC
Part relative du PF 3 taxes		56%	54%	54%	53%	53%	53%	53%	53%	NC
Coeff. de mob. du pot. fiscal 3 taxes		121,9 %	122,6 %	122,3 %	120,4 %	118,5 %	117,6 %	116,8%	115,4%	NC
Moyenne de la strate *		112,4%	110,2%	122,3%	123,3%	126%	117,5%	117%	NC	NC

Source : DGCL, *Les finances des communes de plus de 10 000 habitants (strate : communes de 100 000 à 300 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé).*

La progression observée est plus soutenue que celle des communes comparables. Toutefois, malgré ce dynamisme relatif, le potentiel fiscal représente moins de 90 % de la valeur moyenne de la strate. La ville de Tours dispose d'une richesse fiscale potentielle assez faible. De plus, près de la moitié de cette richesse provient de la taxe professionnelle dont elle n'a plus la maîtrise.

La pression fiscale exercée par la commune se mesure à l'aide du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal qui correspond au rapport entre le produit fiscal et le potentiel

fiscal. Ont été prises en compte les seules taxes dont la ville de Tours détermine les taux, c'est-à-dire la taxe d'habitation et les deux taxes foncières. Sous l'effet de la stabilité des taux votés par la ville de Tours, la pression fiscale a diminué de six points entre 2000 et 2006. Comparée aux communes dont la population se situe entre 100 000 et 300 000 habitants, la pression fiscale de la ville qui était supérieure à la moyenne jusqu'en 2003 est, à compter de cette année, soit inférieure soit de niveau comparable.

Compte-tenu du niveau de pression fiscale, la ville de Tours disposait, jusqu'en 2008, de quelques marges de manœuvre sur la taxe sur les propriétés bâties dont le produit représente, en 2008, 15 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement. Une partie de ces marges a été utilisée en 2009, la municipalité ayant choisi de rehausser ses taux d'imposition de 3,5 %¹², tout en conservant, en matière de taxe d'habitation, la politique d'abattements en faveur des ménages modestes.

III. L'action sociale de la commune

L'ensemble des dépenses d'action sociale de la ville de Tours représente 10 % de la totalité des dépenses qui relèvent pour l'essentiel de la section de fonctionnement.

En matière d'action sociale, trois secteurs sont prépondérants : la gestion en régie des crèches et des garderies (45 % des crédits de fonctionnement de l'action sociale en 2007), la rémunération des opérateurs pour les centres de loisirs sans hébergement (15 %) et le subventionnement de son centre communal d'action sociale (CCAS) (20 % des crédits en 2007). Concernant les autres secteurs de l'action sociale (enfants et adolescents, handicapés, personnes en difficulté...), l'aide se fait principalement sous forme de subventions au département ainsi qu'aux diverses associations concernées.

Les relations avec les principaux organismes subventionnés dans le domaine social, soit le CCAS, le comité des œuvres sociales (COS) et trois associations d'aide aux personnes en difficulté ont été passées sous revue. Sur ce dernier point, l'existence d'un conventionnement, les modalités d'attribution des subventions, leurs conditions de suivi et de contrôle ont été examinées. Elles n'appellent pas d'observation.

Les mesures d'action sociale mises en place sur le territoire communal résultent d'un partage non formalisé entre la commune, son CCAS et le secteur associatif. Pour certaines politiques publiques, la ville de Tours peut s'appuyer sur des états des lieux et plans d'actions thématiques, par exemple un diagnostic enfance jeunesse a été posé pour déterminer les actions à conduire en faveur de cette population.

En revanche, pour les actions menées en faveur des personnes en difficulté, aucun diagnostic global ne semble exister. La ville ne procède pas à une analyse des besoins sociaux et les besoins des populations ne sont pas spécifiquement identifiés.

Le recours à une analyse des besoins sociaux (ABS) permettrait de combler cette lacune en repérant l'ensemble des besoins des différents publics. L'ABS globale pourrait faire ressortir des espaces de prévention et de luttes contre les exclusions qui ne sont pas pris en compte ou de manière insuffisante, mais surtout il assurerait une meilleure cohérence et une

¹² Source : rapport de présentation du BP 2009.

plus grande complémentarité entre les différents partenaires publics et associatifs. Si cette ABS est une obligation pour les CCAS, il est vrai qu'elle ne l'est pas pour les communes.

A. L'action sociale de la commune à travers le CCAS

Le CCAS de la commune de Tours fait l'objet d'un rapport d'observations spécifique. Seront simplement mentionnées ici les conditions dans lesquelles la ville de Tours finance son CCAS.

La ville de Tours verse une subvention au CCAS d'un montant significatif (4,75 M€ prévus au budget primitif 2008) en augmentation de 5 % en moyenne annuelle sur la période 2002 -2007. Cette subvention représente, en 2007, plus de 20 % des crédits consommés sur le compte 657 « subventions de fonctionnement versées ».

Cette subvention est versée chaque année sur la base d'une demande présentée par le CCAS reprenant le montant de la subvention octroyé par la ville l'année précédente auquel est ajoutée une estimation de besoin de financement. Pour la section de fonctionnement, les augmentations de crédits demandées ne sont pas étayées. Pour la section d'investissement, une simple phrase justifie, en 2008, les demandes de crédit en mentionnant la poursuite d'un programme de réhabilitation des résidences. La subvention d'équipement ainsi octroyée fait ensuite l'objet d'une convention pour la réalisation du programme de travaux et prévoit un compte-rendu financier.

En termes de suivi de l'utilisation des subventions de fonctionnement versées au CCAS, aucun conventionnement, certes facultatif, de même que les modalités de contrôle de l'utilisation de la subvention versée n'ont été mis en place. L'information du conseil municipal se résume à l'envoi à chacun de ses membres du bilan d'activité du centre. Par ailleurs, la tenue, par les services de la ville, de tableaux de bord sur la situation financière du centre ne semble pas une mesure suffisante de suivi de l'utilisation de la subvention communale.

Si le CCAS est un organe satellite de la ville de Tours, présidé par le maire et administré notamment par huit élus municipaux, le caractère peu formel des relations financières avec la ville apparaît critiquable. D'une part, les sommes en jeu ne sont pas négligeables et d'autre part, celles-ci sont en progression constante sans que l'augmentation ne soit étayée par des éléments robustes. Faute d'un suivi formalisé, l'information sur l'usage fait par le CCAS de la subvention communale fait défaut au conseil municipal.

B. L'action sociale de la ville en faveur de ses agents (comité des œuvres sociales)

Le comité des œuvres sociales de la ville de Tours est une association dont l'objet est :

- d'assurer aux adhérents, une assistance morale et matérielle dans tous les cas particuliers où celle-ci se révèle nécessaire ;

- d'étudier, d'organiser et de réaliser toutes dispositions de nature à apporter des avantages sociaux collectifs ou individuels aux adhérents et à leur famille ;
- de contribuer par tous moyens appropriés, à la création et au développement d'œuvres sociales en faveur des adhérents intéressés et d'assurer la gestion de ces œuvres.

L'aide apportée par la ville de Tours au COS comporte trois volets :

- une aide financière par le biais du versement annuel d'une subvention ;
- une aide matérielle concrétisée par l'hébergement de l'association dans les locaux communaux ainsi que la mise à disposition de matériels et mobiliers et la prise en charge d'une grande partie de son fonctionnement ;
- une aide organisationnelle par la mise à disposition d'agents de la collectivité pour faire fonctionner l'association.

L'action sociale des collectivités a été profondément modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique. De facultative, cette action devient obligatoire et son champ d'application est à présent défini. Les collectivités ont également l'obligation de se prononcer sur la nature des prestations servies.

Par ailleurs, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a réformé les conditions de mise à disposition de fonctionnaires territoriaux. Les nouvelles dispositions ont des conséquences pour la ville de Tours dont sept agents sont mis à disposition du COS.

Les relations de la ville avec le COS ont été examinées sous quatre aspects :

- les conditions de délégation de l'action sociale au COS ;
- le suivi de la subvention versée par la ville ;
- la régularité des prestations versées ;
- la régularité des mises à disposition d'agents de la ville au bénéfice du COS.

1. Les conditions de délégation de l'action sociale de la ville de Tours au COS

L'article 9 de la loi n° 83-634 modifiée¹³, du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dispose que les collectivités locales « peuvent confier, à titre exclusif, la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales ». Si les COS sont bien parmi les organismes potentiellement délégataires, celui de la ville de Tours assure de fait les prestations sociales aux agents de la ville sans que la ville ne lui ait donné délégation formelle et explicite en la matière.

La possibilité de déléguer l'action sociale au profit des agents à un organisme à but non lucratif a été complétée par les dispositions de l'article 70 de la loi du 19 février 2007. A compter du 21 février 2007, date d'entrée en vigueur de la loi précitée, « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) détermine le type des actions et le montant des dépenses qu'il entend engager pour la réalisation des prestations prévues à l'article 9 de la

¹³ Notamment par l'article 25 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 sur l'emploi précaire.

loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre ».

La ville de Tours n'a délibéré ni sur le principe, ni sur le montant, ni sur les modalités de l'action sociale. Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la fonction publique territoriale, les prestations versées aux agents de Tours sont dépourvues de base légale. Au cours de l'instruction, la directrice des ressources humaines a indiqué être consciente de cette lacune et vouloir y remédier à l'occasion du recrutement d'un attaché chargé de la responsabilité de la section « dialogue social ».

2. Le suivi de la subvention versée au COS

Annuellement, la ville de Tours attribue par délibération une subvention à l'association du COS de plus de 500 000 € après que le centre a établi un dossier présentant le bilan de l'année écoulée et son budget prévisionnel. D'un montant de 518 784 € en 2002, la subvention a été reconduite à l'euro près jusqu'en 2006 et a augmenté de 4 % en 2007 (538 784 €), augmentation correspondant à la prise en charge par le COS du versement pour frais de garde des enfants de moins de trois ans.

Les conditions juridiques de versement de la subvention par la ville ont évolué sur la période :

- **de 2001 à 2007**, l'obligation de conclure une convention précisant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée ;
La convention avec le COS en date du 8 avril 1998, modifiée le 23 août 2004, n'indique pas le montant de la subvention versée et reste floue sur les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.
La convention précitée précise également que « *la demande de subvention doit être motivée(...)*. La motivation de la demande de subvention pour l'exercice 2008 est plus que sommaire et résumée par un rappel des missions générales du COS.
Cette subvention ne semble faire l'objet d'aucun suivi spécifique de la part de la ville de Tours.
- **à compter de 2007**, la définition du principe, du montant et des modalités de gestion de l'action sociale. Comme il a été noté plus haut, la ville de Tours n'a pas fait application des nouvelles dispositions législatives.

3. La régularité des prestations versées par le COS

Dans sa version en vigueur jusqu'au 6 février 2007, l'article 9 de la loi n° 83-634, modifiée¹⁴, disposait seulement que « les prestations d'action sociale, individuelles ou

¹⁴ Notamment par l'article 25 de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 sur l'emploi précaire.

collectives sont distinctes de la rémunération (...) et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir ».

Certaines prestations versées par le COS sont critiquables du fait qu'elles s'assimilent à une rémunération. A titre d'exemple, le décret du 22 juillet 1987 instituant la médaille d'honneur ne contient aucune disposition qui pourrait autoriser le versement d'une quelconque gratification (prime, indemnité,..) aux fonctionnaires à l'occasion de la remise de leur médaille. Or une telle gratification, d'un montant certes modeste, est versée.

Le juge administratif¹⁵ a confirmé l'illégalité d'une délibération relative à une gratification financière, à l'occasion de la remise d'une médaille d'honneur à un agent d'un établissement public, au double motif que l'indemnité en cause n'était pas prévue par les textes et qu'elle était contraire au principe de parité posé par l'article 8 de la loi du 26 janvier 1984 puisque les agents de l'Etat n'en bénéficiaient pas. Le juge a également estimé que ladite gratification ne pouvait pas être maintenue au titre des avantages collectivement acquis sur le fondement de l'article 111 de la loi mentionnée.

D'autres prestations, comme par exemple la prime de départ à la retraite, pourraient, en l'absence de précisions quant à leurs modalités d'attribution, perdre le caractère d'action sociale et être présentées comme une forme de rémunération soumise au principe de parité.

Le président du COS oppose à cette analyse le caractère souverain du conseil d'administration dans la détermination des prestations versées par le centre. Cet élément n'est pas de nature à rendre régulière une gratification assimilable à une indemnité dénuée de base légale.

Compte tenu des évolutions juridiques importantes et de certaines modalités actuelles dans le versement de prestations par le COS, la commune devrait mettre à jour sa pratique en matière d'action sociale.

4. La mise à disposition de personnel communal au bénéfice du COS

La commune de Tours a mis à disposition à titre gratuit sept agents (quatre personnes à temps complet, deux personnes à 50 % et une personne pour 1h par semaine)¹⁶.

Une convention, prévoyant la mise à disposition de personnel a été passée entre la ville de Tours et le COS, le 9 mars 1998, et a fait l'objet d'un avenant le 12 juillet 2004. La convention initiale été conclue pour un an et est renouvelable tacitement.

Toutefois, et contrairement aux dispositions du décret n° 85-1081, ces deux documents ne précisent pas les fonctions exercées par ces agents. En outre, ces mises à disposition de personnels n'ont pas fait l'objet d'arrêté nominatif de la part du maire et la commission administrative paritaire ne s'est pas prononcée sur la situation de ces agents. Aussi, au plan individuel, les mises à disposition sont dépourvues de base légale. Au cours de l'instruction,

¹⁵ Cour administrative d'appel de Paris, 8 décembre 2004, requête n° 01 PA00544.

¹⁶ Annexes au compte administratif 2004.

la ville de Tours a indiqué que « la régularisation de ces situations administratives sera effectuée lors d'une commission administrative paritaire du présent mois d'octobre 2008 ».

Depuis février 2007, l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifié par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 dispose que :

« I. - La mise à disposition est possible auprès [...] des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes [...]

II. - La mise à disposition donne lieu à remboursement. [...] »

La mise à disposition est désormais conditionnée à l'exercice de missions de service public. Or, les missions du COS ne semblent pas pouvoir s'analyser comme des missions de service public. Et, en tout état de cause, il y a désormais lieu de prévoir le remboursement des mises à disposition.

La loi a prévu une période transitoire¹⁷ dont il importe de savoir si la ville peut se prévaloir. Si une convention générale, reconductible tacitement, régit les relations entre la ville et le COS, aucune mesure individuelle n'existe. Or l'ancienne rédaction des articles 3 et 7 du décret 85-1081 relatif au régime de la mise à disposition, abrogé en juin 2008, précisait, d'une part, que la mise à disposition était prononcée par l'autorité territoriale et, d'autre part, que cette mise à disposition ne pouvait être prononcée pour une période supérieure à trois années, renouvelables. La lecture combinée de ces deux articles amène à la conclusion que seuls les arrêtés de mises à dispositions pouvaient établir un délai faisant obstacle à l'application immédiate de la loi de 2007. En l'absence de tels actes, les mises à disposition des agents de la ville au bénéfice du COS sont devenues irrégulières.

En outre, compte tenu des modifications introduites, depuis 2007, dans la loi n°84-53 modifiée, ces mises à dispositions ne peuvent plus, en l'état du droit, être régularisées. En effet, le COS n'exerce pas de missions de service public. Les mises à dispositions doivent donc cesser et les agents concernés rejoindre les services de la ville

Au cours de la procédure contradictoire, le maire a indiqué s'être engagé « dans une démarche concertée avec les associations ou établissements concernés pour apporter des solutions appropriées. Ainsi, pour répondre à cette obligation de ne plus mettre à disposition à titre gratuit des agents de la ville pour le fonctionnement du COS, une délibération sera prochainement présentée au conseil municipal pour respecter, dans le délai imparti, les dispositions de la loi du 2 février 2007 ».

IV. Les conséquences pour la ville de Tours de l'appartenance à la communauté d'agglomération Tour(s)plus

La commune de Tours est membre de la communauté d'agglomération depuis la création de cette dernière à la fin de l'année 1999.

Jusqu'en 2010, avec six délégués titulaires et six suppléants, la ville de Tours disposait d'un peu plus de 17 % des voix au sein du conseil communautaire alors que son territoire

¹⁷ L'article 16 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 dispose que « les mises à disposition en cours lors de l'entrée en vigueur des dispositions du présent chapitre sont maintenues jusqu'au terme fixé par les décisions dont elles résultent et au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2010 ; elles continuent d'être régies par les dispositions en vigueur à la date de la publication de la présente loi. [...] ».

abrite plus de 50 % des habitants de l'agglomération et qu'il concentre 40 % des bases brutes de taxe professionnelle¹⁸. Depuis l'extension de l'agglomération à cinq nouvelles communes en janvier 2010, la ville dispose de 20 % des voix à l'assemblée délibérante pour une population représentant un peu moins de 50 % de la population regroupée.

Le maire de Tours préside, depuis sa création, la communauté d'agglomération et nombreux sont les agents de Tour(s)plus issus de la ville. Toutefois, hors cette présidence, la relative sous-représentation de la ville est notable car, - au sein d'une communauté d'agglomération, l'intérêt communautaire est défini non dans les statuts mais par le conseil communautaire. Ceci signifie que, contrairement à ce qui prévaut en matière de modification statutaire conditionnée par l'accord de la commune la plus peuplée, la ville de Tours ne peut, à elle seule, ni imposer ni bloquer une décision relative à la définition de l'intérêt communautaire. En effet, celui-ci est défini par une délibération du conseil prise à la majorité des 2/3 de ses membres.

A. Les compétences transférées à la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération exerce, de manière exclusive, deux compétences : l'assainissement, d'une part, et, d'autre part, la protection, la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. Les autres compétences sont partagées avec les communes membres, selon que les opérations auxquelles elles se réfèrent sont reconnues ou non comme étant d'intérêt communautaire.

La définition de la notion d'intérêt communautaire permet d'arrêter la ligne de partage entre les domaines d'action transférés à la structure intercommunale et ceux qui demeurent de la compétence des communes membres. Pour les communes membres, cette définition est essentielle car elle permet de circonscrire leurs champs de compétences résiduelles.

Afin de se conformer à l'article L. 5216-5-III du code général des collectivités territoriales qui prévoit un transfert intégral de compétences à défaut de définition de l'intérêt communautaire, le conseil communautaire a établi, par délibération du 30 juin 2005, les critères permettant de déterminer l'intérêt communautaire au sein de chaque bloc de compétences.

Comme le rappelle le maire de Tours, la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire. Celui-ci doit permettre de fixer une ligne de partage claire et lisible entre les compétences communautaires et celles qui restent de la compétence des communes membres.

Or les critères adoptés par le conseil communautaire, par délibération du 30 juin 2005 ne permettent pas d'appréhender précisément les champs de compétences respectifs de l'agglomération et de ses communes membres. A titre d'exemple, en matière de développement économique, si la nature des critères est bien précisée, leur consistance ne l'est qu'au travers de l'adverbe « significativement » qui prête à interprétation. Le maire considère que « l'utilisation de l'adverbe « significativement » pour définir l'intérêt communautaire permet à l'assemblée délibérante, au vu des projets qui lui sont présentés, d'apprécier si ces projets comportent réellement une dimension intercommunale s'inscrivant dans le projet politique de la Communauté d'Agglomération ». Ce mode de définition de

¹⁸ Donnée 2005.

l'intérêt communautaire présente peut-être l'avantage de la souplesse mais présente surtout l'inconvénient de priver les communes membres de l'agglomération d'une vision claire de leurs compétences dans les domaines d'intervention conjoints¹⁹. L'imprécision des critères génériques censés définir l'intérêt communautaire est également une source potentielle d'insécurité juridique pour l'agglomération et ses membres.

Dans les faits, seules les zones d'activités à créer ont été déclarées d'intérêt communautaire, l'existant restant de compétence communale quel que soit le caractère structurant de la zone.

En matière d'aménagement du territoire, c'est la contribution de la zone au développement durable ou à l'aménagement raisonné du territoire communautaire qui est censée être le critère de partage entre les compétences de la communauté d'agglomération et celles des communes membres. Tout comme pour les zones d'activités, les zones existantes ont été écartées des compétences de la communauté.

Un flou relatif règne également sur les opérations d'intérêt communautaire en matière de politique de la ville. Sont d'intérêt communautaire « les dispositifs contractuels qui renforcent la cohésion sociale et urbaine de l'agglomération et soutiennent des actions ou des opérations bénéficiant à un public issu de plusieurs communes de l'agglomération ou contribuent à la valorisation d'un site à l'échelle de l'agglomération ».

En outre, et à titre accessoire, l'intérêt communautaire n'est pas défini pour les parcs de stationnement, composante de la compétence « voirie ». L'intégralité de la compétence peut donc être considérée comme transférée à Tour(s)plus même en l'absence d'arrêté préfectoral constatant ce transfert intégral. Depuis le 17 août 2006, la ville ne peut plus, régulièrement, intervenir en matière de parcs de stationnement.

L'absence de définition de l'intérêt communautaire en matière de parcs de stationnement impacte également la régularité des procédures de délégations de services publics, de passation des marchés et la fixation des tarifs applicables aux parcs de stationnement.

La communauté d'agglomération est consciente de ce risque juridique et a commandé, en 2008, une étude au cabinet « Philippe Petit et associés ».

Compte tenu du flou des critères adoptés par délibération du 30 juin 2005, le conseil communautaire de Tour(s)plus reconnaît l'intérêt communautaire opération par opération. Ainsi, fin 2007, le conseil communautaire s'était prononcé à onze reprises sur l'intérêt communautaire d'une opération ou même d'une tranche d'opération située sur le territoire de la ville de Tours.

B. Les interventions de la ville centre et de la communauté d'agglomération

¹⁹Hors compétence assainissement et ordures ménagères.

La communauté d'agglomération Tour(s)plus et la ville de Tours interviennent fréquemment sur les mêmes équipements. La première est le plus souvent chargée de l'investissement quand la seconde se voit confier la gestion de l'équipement créé. Il peut également arriver que, pour un même équipement, les investissements nécessaires soient répartis entre les deux collectivités. De telles répartitions des rôles sont la conséquence de la définition de l'intérêt communautaire, celui-ci pouvant avoir été cantonné à la création d'un équipement voire à quelques parties d'équipements. Cette pratique est très nette en matière d'équipements sportifs et d'actions en faveur du développement économique.

Ainsi sur les neuf délibérations particulières, concernant le territoire de la ville de Tours, intervenues dans le domaine de la politique sportive sur la période 2000 – 2007, dans quatre cas²⁰ ont été déclarés d'intérêt communautaire les seuls travaux de réfection ou de restructuration. La ville de Tours reste compétente pour gérer les équipements rénovés.

Cette scission des interventions de la ville de Tours et de la communauté d'agglomération est critiquable au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales. Comme le rappelle le ministère de l'intérieur, « il résulte de l'articulation des articles L. 5211-5, L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT relatifs à la mise à disposition des biens nécessaires à l'exercice d'une compétence transférée, que l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique. Dès lors, la ligne de partage de l'intérêt communautaire ne peut être constituée par la distinction entre l'investissement et le fonctionnement²¹ ».

La même critique peut être faite lorsque les investissements sur un même équipement sont partagés entre la ville et sa communauté d'agglomération. A titre d'exemple, la salle Grenon qui est, au sein du centre municipal des sports, la salle destinée à la pratique du basket-ball et du volley-ball, a fait l'objet de deux tranches de travaux sous maîtrise d'ouvrage distincte :

- Tour(s)plus a réalisé la réfection de la sonorisation et le changement des sièges des spectateurs²² pour 220 000 €;
- La ville a, quant à elle, engagé en 2005, des travaux de déshumidification et de traitement acoustique pour plus de 280 000 €

En matière de développement économique, une pratique similaire est observable. L'exemple du parc des expositions est symptomatique.

Celui-ci, d'une superficie de 27 hectares, est constitué du « Grand Hall » (salle de concert principalement), d'une salle polyvalente, et de quatre halls annexes. Le parc a fait l'objet d'une opération pluriannuelle de requalification sur laquelle sont intervenues tant la ville que la communauté d'agglomération. Le programme de travaux consistait à transformer le parc existant, en un espace permettant « d'accueillir non seulement des grands évènements économiques (salons, foire...) mais aussi des concerts, manifestations et spectacles divers de dimension internationale²³ ».

²⁰ Travaux de restructuration de la piscine du Mortier, réhabilitation et extension du bâtiment du Tours Aviron Club ; travaux de réfection de la patinoire, travaux de sonorisation et installation de sièges de la salle Grenon.

²¹ Cf. circulaire du ministère de l'intérieur NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005.

²² Délibération du 30 juin 2004 reconnaissant d'intérêt communautaire la réfection de la sonorisation et le changement des sièges spectateurs.

²³ Extrait du rapport d'activité de la ville de Tours, 2002.

La communauté d'agglomération a reconnu à quatre reprises un intérêt communautaire se rattachant à un élément du parc sans considérer l'équipement dans son entier comme étant d'intérêt communautaire. Il s'agit :

- de la construction du « catering » (loges des artistes), des ateliers et des bureaux du grand hall²⁴ ;
- de la réalisation d'un espace de services en prolongement du grand hall²⁵ ;
- de la desserte du parc²⁶ ;
- de la rénovation des halls annexes²⁷ ;
- de la reconstruction du village gastronomique²⁸.

Parallèlement à ces interventions ciblées sur certains équipements constitutifs du parc, la ville a également engagé ses propres travaux de requalification sur le « Grand Hall », élément principal du parc. Ainsi, le partage des compétences entre Tour(s)plus et la ville se fait à l'intérieur d'un même équipement, sur des bâtiments n'ayant pas une vocation distincte de la vocation globale d'un parc des expositions.

Un exemple est révélateur de ce partage infra-fonctionnel de la fonction d'investissement : le catering du « Grand Hall », a été reconnu d'intérêt communautaire mais non le « Grand Hall ». Ces loges semblent difficilement détachables de la salle de concerts. Témoigne, encore, de ce caractère indissociable, l'exposé des motifs de la convention de mise à disposition des halls annexes du parc des expositions, où ces derniers sont qualifiés d'« indispensables au fonctionnement du parc des expositions²⁹ ».

Fin 2006, l'ensemble des travaux d'investissement sur le parc, financés par la ville de Tours, s'élevait à plus de 9 M€ Pour ceux-ci, la ville a bénéficié de fonds de concours importants de la part de la communauté d'agglomération (1,3 M€ au total). Cette dernière a au surplus financé plus de 7 M€ de travaux, hors desserte routière, sur le parc. La charge financière des investissements nécessaires à la requalification d'ensemble du parc a, de fait, été partagée entre la ville de Tours et Tour(s)plus.

Le maire de Tours considère que « dans le cadre des interventions en matière de développement économique effectuées en application de l'article L.5216-5 du code général des collectivités territoriales, l'intérêt communautaire au titre des actions de développement économique n'est pas requis pour l'ensemble de l'équipement dès lors que les travaux n'ont porté que sur une partie de celui-ci, ce qui a par exemple été le cas des rénovations engagées sur le site du parc des expositions ». Une telle appréciation apparaît contestable : des travaux portant sur un segment d'équipement, géré par la ville et non pas mis à disposition de la communauté d'agglomération, semblent difficilement pouvoir être qualifiés d'action de développement économique.

²⁴ Délibération du conseil communautaire du 29/03/03.

²⁵ Délibération du conseil communautaire du 25/09/03.

²⁶ Délibération du conseil communautaire du 19/02/04.

²⁷ Délibération du conseil communautaire du 26/01/05.

²⁸ Délibération du conseil communautaire du 29/09/05.

²⁹ Convention du 25 octobre 2006, conclue entre la ville de Tours et Tour(s)plus mettant à disposition les halls annexes.

De plus, l'intervention de la communauté d'agglomération sur des parties d'équipement constituant un ensemble relevant de la compétence de la ville (parc des expositions, équipements sportifs rénovés...) ne s'est pas accompagnée du transfert des biens correspondants, l'intervention de Tour(s)plus restant cantonnée à de simples travaux. Pour certains de ces travaux, la ville et sa communauté ont d'ailleurs procédé à une formalité intitulée « remise de travaux » (salle Grenon, patinoire, terrain synthétique de la vallée du Cher).

La réalisation de travaux sur les équipements existants de la ville ne s'est pas plus accompagnée d'un transfert de charges, la gestion de l'équipement rénové demeurant de la compétence de la ville. Pour celle-ci, cette pratique présente l'avantage d'être neutre sur le niveau de son attribution de compensation.

Sauf à considérer que ces pratiques avaient pour but le partage de l'effort financier des équipements implantés sur le territoire de la ville centre, les interventions croisées de la ville et de son agglomération ont pour seul effet de brouiller la lisibilité des actions respectives des deux collectivités.

Pour de telles interventions, l'utilisation des fonds de concours aurait été plus régulière. En effet, l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales autorise, sous certaines conditions plusieurs fois modifiées pendant la période sous revue, le versement de fonds de concours à une commune membre par une communauté d'agglomération. Il s'agit pour une intercommunalité de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement présent sur son territoire. Dans ses différentes rédactions, l'article précité ne conditionne pas la régularité du versement d'un fonds de concours à la réalisation dans son entier d'un équipement mais utilise successivement les termes de « contribuer à la réalisation ou au fonctionnement » voire dans la version en vigueur depuis 2004 « financer la réalisation d'un équipement ».

Aussi, la ville de Tours et la communauté d'agglomération auraient pu régulièrement intervenir sur un même équipement en utilisant la technique des fonds de concours.

Toutefois, cette modalité d'intervention présentait l'inconvénient jusqu'à la fin de l'année 2004 de contribuer à la diminution du coefficient d'intégration fiscale qui conditionne le montant de la dotation d'intercommunalité de Tour(s)plus. En effet, les fonds de concours étaient assimilés aux dépenses de transfert venant minorer la fiscalité perçue par le groupement. Aussi, plutôt que de recourir massivement aux fonds de concours, était-il plus judicieux financièrement pour la communauté d'agglomération de « saucissonner » un même équipement et de partager sa charge avec les communes membres.

C. Les moyens transférés à Tour(s)plus

1. Pour les compétences exclusives de la communauté d'agglomération

En application de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence.

Juridiquement, la mise à disposition entraîne un transfert des droits réels. La commune reste propriétaire des biens et l'immobilisation ne quitte pas l'actif de la commune. Ce n'est donc pas la valeur des biens qui fait l'objet d'un transfert, mais les droits et obligations du propriétaire. Conformément à l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales, cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.

S'agissant de la compétence assainissement, le procès verbal de mise à disposition est assez lapidaire quant à la consistance des biens et muet sur l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. En effet, seuls sont joints au procès-verbal des extraits de l'état de l'actif. Si ces documents sont utiles pour l'intégration comptable des biens transférés, ils ne permettent pas de connaître la nature, la situation, la localisation et l'état des biens mis à disposition. En matière de réseaux et d'ouvrages souvent imbriqués avec d'autres et de caractère complexe, il aurait été utile de se référer à des relevés de situation, des références cadastrales et des plans descriptifs afin de déterminer la consistance précise des biens transférés et l'état de ces derniers.

La mise à disposition, par procès verbal en date du 4 décembre 2003, des biens afférents à la compétence collecte des ordures ménagères, fait l'objet des mêmes défauts. En effet, seuls des extraits de l'état de l'actif sont joints mais la consistance des biens et l'évaluation de leur remise en état ne sont pas précisées.

2. Pour les compétences partagées entre la communauté d'agglomération et la ville de Tours

S'agissant des compétences nécessitant la reconnaissance d'un intérêt communautaire, seules ont été mises à disposition des voiries. Les procès-verbaux se présentent sous la forme d'un simple tableau rappelant la dénomination, la longueur, la largeur, la surface et l'état général, tableau qui tient lieu de descriptif des voies concernées. L'évaluation de la remise en état des voies transférées est absente, seul un état des voies mentionne le délai pour la réalisation du « tapis ». Selon les services de la ville, le caractère tardif des opérations de mise à disposition tient à la complexité des opérations en cause.

Aucune des interventions de la communauté d'agglomération sur des équipements existants dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire ou des équipements culturels et sportifs n'a fait l'objet de mises à disposition.

Pour mémoire et à titre d'exemple, des équipements tels les anciens halls annexes du parc des expositions, l'ancienne piscine restructurée en centre aquatique ou des éléments constitutifs d'équipements existants n'ont pas fait l'objet de mises à disposition au profit de Tour(s)plus.

Le fait que les équipements étaient destinés à rester gérés par la ville de Tours n'est pas suffisant pour se dispenser des formalités de mise à disposition. Cette omission affecte la fiabilité des états du patrimoine des deux collectivités. Le maire de Tours a fait part à la

chambre de la finalisation d'une procédure visant à systématiser à compter de 2010 la mise à disposition des équipements déclarés d'intérêt communautaire.

L'absence de certaines mises à disposition traduit, une nouvelle fois, le sens véritable de l'intervention de la communauté d'agglomération, à savoir un simple rôle de financeur, la commune membre restant gestionnaire de l'équipement rénové. Témoignent de ces relations les procès-verbaux de remise de travaux élaborés pour la salle Grenon, la patinoire ou encore le terrain de jeu synthétique de la vallée du Cher : la communauté d'agglomération remet à la ville bénéficiaire la partie d'équipements rénovés.

D. La traduction comptable des transferts de patrimoine

Du point de vue comptable, la mise à disposition doit être constatée par des écritures d'ordre non budgétaires. Les biens mis à disposition restent inscrits et individualisés à l'actif de la collectivité propriétaire au compte 2423 « mises à disposition ». Dans la comptabilité de l'EPCI, ils sont portés à une subdivision particulière d'un compte d'immobilisation réservé aux mises à disposition (compte 217).

Ces écritures n'appellent pas d'observation.

E. Les transferts de personnel

Avant le vote de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la situation des personnels communaux exerçant les compétences transférées à un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou à un EPCI élargi n'était pas clairement réglée. Les procédures de droit commun (mutations, détachements) devaient donc s'appliquer aux agents affectés aux compétences transférées à l'EPCI.

L'article L. 5211-4-1-I du CGCT, depuis l'entrée en vigueur de la loi relative à la démocratie de proximité, dispose en effet que « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés à l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs ».

Au regard de ces dispositions, les transferts de personnel de la ville au bénéfice de la communauté d'agglomération n'appellent pas d'observations.

F. Les transferts de charges

Une commission locale des charges transférées doit être créée³⁰ lors du passage à la taxe professionnelle unique. Elle est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées. Cette commission a un rôle fondamental. Elle doit en effet chiffrer les charges correspondant aux transferts de compétences réalisés afin de permettre un juste calcul de l'attribution de compensation versée par l'EPCI aux communes membres. Elle intervient

³⁰ IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts.

non seulement lors du transfert de charges initial mais également à chaque nouveau transfert de compétences ou définition de l'intérêt communautaire.

Chaque année, la commission a établi un procès-verbal d'évaluation des charges transférées. Même lapidaires, ces rapports permettent d'établir le montant des charges transférées et de déduire celui-ci de l'attribution de compensation versée à la commune.

Fin 2007, le total des charges transférées du budget général s'établit à 1,2 M€ soit l'équivalent de 0,6 % des charges de fonctionnement du budget général, telles que constatées à la fin de l'année 1999.

Ce montant, pour le moins réduit, s'explique par trois phénomènes :

- le choix fait par Tour(s)plus d'axer principalement son action sur des équipements nouveaux ;
- le transfert de la compétence « collecte des ordures ménagères » sans transfert de charges, celles-ci étant couvertes par le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- et de manière plus marginale, une évaluation incomplète des charges transférées, conséquence d'une définition très contestable de l'intérêt communautaire.

La chambre n'a pas eu pour ambition de relever de manière exhaustive l'ensemble des omissions dans le calcul des charges transférées. De manière symptomatique, ont été omis les transferts de charges afférentes au centre dramatique régional de Tours³¹ et au centre aquatique du lac. Ces équipements structurants n'ont pas fait l'objet de la part de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLEC) d'une évaluation des charges transférées.

Le centre dramatique régional de Tours a bénéficié en 1999 et 2000 d'une subvention de la ville de Tours de 331 576 € et 327 765 €. En transférant le centre dramatique régional de Tours à la communauté d'agglomération, la ville a économisé une charge de plus de 300 000 €. Cette somme n'a pas été prise en compte dans le calcul des charges transférées et déduite du montant de l'attribution de compensation de la ville.

Le centre aquatique du lac a été reconnu équipement d'intérêt communautaire par le conseil du 19 février 2001. L'opération consistait à restructurer un équipement composé de trois bassins découverts totalisant, en 1999, près de 70 000 entrées. Les charges afférentes à l'équipement existant n'ont ni fait l'objet d'une évaluation (frais de personnel, frais de fonctionnement, recettes perçues...) ni d'un transfert. Cette omission impacte positivement le montant de l'attribution de compensation versée à la ville de Tours.

Les lacunes relevées apparaissent suffisamment significatives pour affirmer que le montant de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération à la ville de Tours ne permet pas d'assurer la neutralité budgétaire du passage à la TPU et des transferts de compétences pour les deux protagonistes.

G. Les fonds de concours perçus par la ville

³¹ Délibération du conseil communautaire du 10/07/2000.

Les fonds de concours attribués par la communauté d'agglomération à la ville de Tours représentent des montants supérieurs à ceux versés au titre de la dotation de solidarité communautaire (DSC).

A la différence du montant de la DSC, encadré par un taux plafond décidé par le conseil communautaire, celui des fonds de concours n'est pas plafonné.

Jusqu'en 2004, le montant maximum de fonds de concours par opération était fixé à 60 % de la dépense prévisionnelle hors taxes, en cas de financement de la région ou du département et 80 % si le projet bénéficiait d'une aide de l'Etat ou de l'Union européenne³².

Le montant de fonds de concours attribués à la ville progresse en moyenne annuelle sur la période de 11 %. Ces fonds représentent un flux financier significatif.

Tableau n° 8 : Montant de fonds de concours votés et perçus par la ville de Tours

En M €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montants des fonds de concours reçus (comptes de gestion)	1,81	0,35	2,23	0,73	1,89	1,03	1,66	2,61
Montant de fonds de concours votés par le conseil communautaire	1,18	1,29	1,47	1,38	1,41	1,43	1,92	2,51
% montant voté / DSC	107 %	115 %	126 %	116 %	116 %	115 %	152 %	193 %
Dotation de solidarité communautaire	1,10	1,12	1,16	1,19	1,22	1,24	1,27	1,30

Sources : comptes de gestion et comptes administratifs

L'autorisation pour une communauté d'agglomération de verser des fonds de concours à une commune membre est prévue à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Pendant la période sous revue, la rédaction de cet article a fait l'objet de trois rédactions :

- de 1999 à 2002, les fonds de concours avaient pour objet de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun ;
- de 2002 à 2004, il s'agissait de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements dont l'utilité dépassait manifestement l'intérêt communal ;
- depuis 2004, les fonds de concours ont pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement sous réserve que le montant total des fonds de concours n'excède pas, hors subventions, la part de financement supportée par le bénéficiaire.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 5216-5 VI du CGCT libéralise, sous les réserves mentionnées ci-dessus, les possibilités de verser des fonds de concours, que l'équipement bénéficiaire soit d'intérêt communal ou communautaire. Les fonds de concours versés depuis l'année 2005 n'appellent pas d'observation.

H. La mutualisation des services entre la ville de Tours et la communauté d'agglomération

³² délibération du conseil communautaire du 20 mars 2000.

1. L'accompagnement de la montée en puissance de la communauté d'agglomération

Pendant la période sous revue, la ville de Tours a conclu avec la communauté d'agglomération plusieurs conventions de mutualisation. Il s'agissait, dans un premier temps, soit d'accompagner l'exercice effectif des compétences par la communauté, soit de permettre une gestion coordonnée de l'entretien des services en réseau. Les travaux d'entretien du système d'assainissement d'eaux pluviales ont ainsi été coordonnés par le service « assainissement » de la communauté d'agglomération. A l'inverse, les prestations relatives à la médecine professionnelle, au traitement informatique de la paie et aux interventions sociales sont assurées par la direction des ressources humaines de la ville.

De telles pratiques ont permis d'éviter des doublons de service et des redondances entre la ville et son agglomération. De même, la cohérence des interventions entre les deux collectivités a été facilitée par l'attribution au service « architecture et bâtiments » de la ville de Tours de missions de conducteur d'opération pour six équipements ou opérations de travaux.

Dans un deuxième temps, la montée en puissance de la communauté d'agglomération s'est traduite par la non reconduction des conventions de coordination technique ou la diminution des prestations, la communauté s'affranchissant du besoin de recourir aux services de la ville.

2. La gestion des équipements financés par Tour(s)plus

Depuis 2007, un nouveau mouvement de mutualisation se développe à l'occasion de la mise en service des premiers équipements entièrement réalisés par la communauté.

Selon les dires de ses propres services, la communauté d'agglomération n'a pas vocation à gérer l'ensemble des équipements déclarés d'intérêt communautaire, en dehors des activités s'exerçant en réseau. Dès lors qu'un équipement est créé, il est remis à la ville d'implantation, à charge pour celle-ci d'en assurer la gestion. Cette pratique évite de créer au sein de la communauté d'agglomération des services qui seraient en partie redondants avec ceux des communes membres. Cet objectif est de bonne gestion.

Quatre équipements, créés ou rénovés par Tour(s)plus ont été mis à disposition de la ville. Il s'agit des halls annexes, du parc des expositions, du pôle nautique du Cher, du centre aquatique du lac et de la médiathèque François Mitterrand. Pour les deux derniers équipements, des conventions de gestion ont été conclues entre la ville de Tours et son agglomération.

La mise à disposition de l'équipement au profit de la ville a, concrètement, évité à la communauté d'agglomération de recruter des agents en charge des équipements culturels et sportifs. La ville de Tours, qui dispose de services en charge des sports et de la culture, gère en régie la médiathèque et le pôle nautique du Cher. Elle a en revanche délégué la gestion du centre aquatique du lac et des halls annexes du parc des expositions après que Tour(s)plus l'y a autorisé conformément aux stipulations des conventions.

Les conventions initiales de mise à disposition ne comportaient aucune stipulation prévoyant la participation de la communauté d'agglomération aux charges de fonctionnement. Compte tenu du caractère communautaire de l'équipement, le fait de laisser à la charge de la

commune d'implantation l'ensemble des charges afférentes à l'entretien et l'utilisation du bien pouvait prêter à interrogation. Plus prosaïquement, pour la ville de Tours qui connaît des tensions sur sa section de fonctionnement, ces conventions conduisaient à aggraver ces charges, et ce même de manière incidente.

Des avenants aux conventions de mises à disposition ont été conclus pour ces équipements à l'exception des halls annexes du parc des expositions dont la gestion incombe, in fine, à une société d'économie mixte. S'agissant des trois autres équipements, la communauté prend à présent à sa charge 50 % des charges nettes de fonctionnement (« charges desquelles sont déduites les recettes d'exploitation et subventions éventuelles »), l'hypothèse sous-jacente étant que les équipements sont fréquentés pour moitié par les habitants de la ville de Tours et pour moitié par ceux des autres communes membres. Aux termes des stipulations des conventions de mises à disposition, Tour(s)plus rembourse à la ville de Tours 50 % des charges nettes estimées de l'équipement. Un forfait annuel est déterminé dans la convention et indexé sur un indice composé pour moitié de l'évolution des coûts de construction et pour moitié de celle de l'indice 100 de la fonction publique.

La participation de Tour(s)plus aux frais de gestion s'établit à 90 010 € pour le centre aquatique du lac, 22 000 € pour le pôle nautique du Cher et 276 750 € pour la médiathèque François Mitterrand. Cette somme représente 3 % des charges de fonctionnement constatées en 2007³³. Le maire de Tours a indiqué que, depuis 2009, Tour(s)plus assure en totalité la charge financière des équipements structurants qu'elle a réalisés.

La pratique consistant pour la ville de Tours à gérer des équipements communautaires, après que Tour(s)plus lui en a confié la gestion, est prévue par l'article L. 5216-7-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, certaines des conventions conclues entre les deux collectivités semblent difficilement pouvoir être qualifiées de conventions de gestion. En effet, les conventions afférentes au pôle nautique du Cher ou celles portant sur une partie des équipements du parc des expositions sont de simples conventions de mise à disposition. Une telle qualification est renforcée par l'examen du projet de « note de procédure pour les équipements et les travaux déclarés d'intérêt communautaire » transmis par le maire où il est explicitement indiqué qu'il est nécessaire « de préciser clairement que Tour(s)plus confie la gestion de l'équipement à la commune ».

3. La mise à disposition, en 2008, d'une partie du service « direction générale » de la communauté d'agglomération auprès de la ville de Tours

Par délibération du 10 avril 2008, le conseil communautaire de Tour(s)plus a autorisé la mise à disposition de deux agents, le directeur général des services et une assistante de direction, à hauteur de 50 % de leur temps de travail au profit de la ville de Tours. Celle-ci remboursera à la communauté d'agglomération 50 % des frais de personnel.

I. Conclusion

³³ Somme des chapitres 011 et 012.

Interrogés³⁴ sur l'existence d'une évaluation des avantages et inconvénients pour Tours de son appartenance à Tour(s)plus, les services de la ville ont répondu que « le financement par Tour(s)plus de certains équipements reconnus d'intérêt communautaire sur le territoire représente des investissements que la ville n'a plus à supporter. Il a permis la mise en place de services souvent nouveaux aux usagers qui se trouvent encore en phase de développement, l'objectif étant qu'à terme le solde soit positif, tant pour la ville que pour les usagers ».

Aussi, en l'absence d'évaluation réalisée par la ville de Tours, une esquisse de bilan coûts/avantages a été tentée.

En premier lieu, il semble que l'adhésion à Tour(s)plus a permis à la ville de bénéficier d'équipements qu'elle n'aurait pu financer sans dégrader sa situation financière. En effet, l'effort d'investissement consenti par Tour(s)plus sur le territoire de la ville, s'il était insignifiant les deux premières années de l'existence de l'agglomération, a fortement augmenté et avoisine en 2006 celui de cette dernière.

La prise en charge de ces investissements par Tour(s)plus est d'autant plus stratégique pour la ville que celle-ci est fortement endettée. Il est vraisemblable qu'à elle seule, la ville n'aurait pu consentir un tel effort sauf à voir sa capacité de désendettement se dégrader très nettement.

En deuxième lieu, la ville de Tours a transféré sur la période 2000 à 2007 près de 1,2 M€ de charges à Tour(s)plus. Ce niveau de transfert est modeste voire insignifiant : il représente moins de 1 % (0,6 %) des charges constatées en 1999. Il est principalement la conséquence du choix fait par Tour(s)plus de cibler son action sur des besoins nouveaux. C'est aussi la conséquence d'un intérêt communautaire reconnu sur quelques-uns des éléments constitutifs d'un équipement. C'est enfin la traduction de charges qui n'ont pas été transférées lorsque Tour(s)plus intervient sur des équipements existants.

En omettant de transférer les charges afférentes à certains équipements d'intérêt communautaire, la ville a optimisé son attribution de compensation.

En troisième lieu, la ville de Tours continue à investir y compris sur des équipements déclarés d'intérêt communautaire, cette déclaration ne prenant pas en compte l'ensemble de l'équipement. C'est notamment le cas en matière d'équipements sportifs et de développement économique où la ville a dû intervenir en complément de Tour(s)plus.

En quatrième lieu, la création d'équipements nouveaux par la communauté s'est parfois traduite par de nouvelles charges pour la ville de Tours. En effet, en matière de développement économique mais également d'équipements sportifs, aucun des équipements créés par Tour(s)plus n'est géré par l'agglomération. Certains de ses équipements ont fait l'objet de conventions de gestion prévoyant, à compter de 2009, la prise en charge des frais de gestion par la communauté d'agglomération.

Avant cette année, c'est la ville qui prenait à sa charge, selon les cas, l'ensemble des coûts de gestion ou une partie seulement. Une telle pratique a pesé sur les finances communales.

³⁴ Réponse de la ville du 20 octobre 2008.

Au final, le bilan à court terme est certainement positif grâce à l'externalisation de la fonction d'investisseur. Sur le moyen et le long terme, se posera la question de la poursuite du rééquilibrage des relations entre collectivité chargée de l'investissement et collectivité gestionnaire.

Il est recommandé de définir de manière plus lisible les domaines de compétences des protagonistes. Un tel effort de clarification contribuerait à la compréhension par les citoyens des actions respectives de la ville centre et de son agglomération.