



**Chambre régionale des comptes
du Centre**

Le président

Orléans, le 11 mai 2010

à

Monsieur Jean GERMAIN
Président de la communauté
d'agglomération de Tour(s)plus
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 communauté d'agglomération de Tour(s)plus (article L. 243-5, alinéa 5 du code des juridictions financières).

Monsieur le président,

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 communauté d'agglomération de Tour(s)plus que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 15 avril 2009.

Dans sa séance du 26 juin 2009, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 8 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 21 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 générale, 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 communauté d'agglomération.

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 président, l'expression de ma considération distinguée.

Pierre ROCCA

P.J. : Rapport d'observations définitives
Lettre de réponse en date du 21 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 communauté d'agglomération de Tour(s)plus

Synthèse

La communauté d'agglomération de Tour(s)plus regroupe plus de 268 000 habitants et constitue aujourd'hui la deuxième intercommunalité de la région Centre par sa population.

Sa création au 1^{er} janvier 2000 et son extension au 1^{er} janvier 2001 ont entraîné le transfert de nouvelles compétences exercées par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Toutefois, la chambre relève que le montant des charges transférées à Tour(s)plus, hors collecte, traitement des ordures ménagères et assainissement, représente, en 2006, moins de 3 % du produit de référence de la taxe professionnelle, ce qui démontre le caractère restrictif de la compétence communautaire par rapport à l'ensemble des actions prises en charge par les collectivités au moment du transfert.

Les conditions d'exercice de ces compétences ont été examinées par la chambre qui constate que l'intérêt communautaire est défini de façon imprécise et souvent contestable. C'est ainsi que la communauté d'agglomération réalise des équipements structurants dans le domaine de la politique sportive, à charge pour les collectivités d'en assurer la gestion quotidienne. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales et les modes de mutualisation qui consistent, par convention, à confier la gestion d'un équipement communautaire à la commune adhérente sont dépourvus de base légale.

Dans le domaine du développement économique, la chambre observe que les délibérations ne mentionnent pas les zones d'intérêt communautaire et que des zones significatives au plan des effectifs et de leur étendue sur le territoire ne sont pas reconnues comme telles. Seules des actions territorialisées de développement sur des zones sont qualifiées d'intérêt communautaire et cette notion se définit en tant que de besoin.

La communauté d'agglomération a retenu le principe et a procédé au versement en faveur des collectivités d'une dotation de solidarité communautaire. A ce titre, la chambre constate que le mode de répartition de cette dotation n'est pas conforme à la délibération adoptée et que les montants notifiés ne sont pas, pour cinq collectivités, établis selon les critères arrêtés par le conseil communautaire.

Au final, la communauté d'agglomération dispose d'un produit de taxe professionnelle qui lui permet de dégager une part croissante mise à disposition du groupement puisque le solde valorisé, après répartition de l'attribution de compensation, de la dotation de solidarité communautaire et des fonds de concours, a été multiplié par 20 depuis 2000 pour atteindre plus de 22 M€ en 2006.

La situation financière de la communauté d'agglomération telle qu'elle apparaît au travers des comptes produits est globalement satisfaisante mais des améliorations peuvent être apportées notamment en ce qui concerne le taux d'exécution en investissement et le niveau de l'emprunt mobilisé. En outre, la chambre relève que la communauté d'agglomération ne dispose pas de ligne de trésorerie, ce qui la prive de la possibilité d'un arbitrage permanent entre le long terme et le court terme.

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DE TOUR(S)PLUS	3
1.1	LE TERRITOIRE.....	3
1.2	LE PERIMETRE.....	3
1.3	LE FONCTIONNEMENT	4
1.4	LES COMPETENCES TRANSFEREES	4
2	LA NOTION D'INTERET COMMUNAUTAIRE ET LES MODALITES D'EXERCICE DES TRANSFERTS	6
2.1	LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE	6
2.2	LES MODALITES D'EXERCICE DES TRANSFERTS.....	7
2.3	LES TRANSFERTS PATRIMONIAUX	9
3	L'ANALYSE FINANCIERE.....	10
3.1	LES DOCUMENTS PRODUITS	10
3.2	LA SITUATION DE LA TRESORERIE.....	10
3.3	LA SITUATION BUDGETAIRE.....	10
3.4	L'ENDETTEMENT	12
3.5	LA MOBILISATION ET L'INTEGRATION FISCALE	13
3.6	LA FISCALITE	13
4	LES REVERSEMENTS DE TAXE PROFESSIONNELLE	14
4.1	L'ATTRIBUTION DE COMPENSATION.....	14
4.2	LA DOTATION DE SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE.....	15
4.3	LE BILAN DES FLUX ENREGISTRES.....	17
4.4	LE BILAN DES REVERSEMENTS DE TP.....	18
4.5	LE VERSEMENT DES FONDS DE CONCOURS	18
5	LES OUTILS DE PLANIFICATION ET LEUR SUIVI	18
5.1	LE CONTRAT D'AGGLOMERATION	18
5.2	LE CONTRAT DE VILLE	19
5.3	LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE.....	19
5.4	LE PROGRAMME LOCAL D'HABITAT	20

1 Présentation de la communauté d'agglomération de Tour(s)plus

La communauté d'agglomération de Tour(s)plus a été créée en 2000. Succédant au SIVOMAT (syndicat intercommunal à vocation optionnelle multiple de l'agglomération tourangelle) fondé en 1988, elle regroupait, dans un premier temps, neuf communes. Avec l'intégration, un an plus tard, de cinq collectivités, ce périmètre, formé de quatorze communes¹, est inchangé jusqu'en 2009.

La chambre prend acte qu'une procédure d'extension conduit à l'adhésion au 1^{er} janvier 2010 de cinq collectivités appartenant à la communauté de communes de Confluence.

1.1 Le territoire

La communauté d'agglomération de Tour(s)plus, seul groupement intercommunal de cette nature dans le département d'Indre-et-Loire, se situe au deuxième rang régional avec 268 690 habitants, derrière la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire (274 152 habitants). La commune de Tours, ville centre, concentre, à elle seule, 51% de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

L'agglomération concentre plus de 100 000 emplois, dont les deux tiers sont liés aux services. L'activité économique est constituée d'un tissu de petites et moyennes entreprises positionnées principalement sur les domaines de la fabrication d'équipements industriels, du matériel médical, de la pharmacie ou de la métallurgie.

Les grosses industries ne représentent qu'un quart des établissements de plus de 100 salariés. Le tissu traditionnel s'est néanmoins enrichi d'activités touchant les secteurs de la micro-électronique, la chimie, le caoutchouc, l'électronique ou le plastique.

Avec plus de 140 laboratoires de recherche publics et privés et 1 500 chercheurs regroupés principalement autour de l'université, du commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de l'institut national de la recherche agronomique (INRA), l'agglomération dispose par ailleurs d'un potentiel important de formation et de recherche.

Enfin, le pôle santé représente un réel atout pour le territoire. La plupart des grands acteurs de l'industrie pharmaceutique s'y sont installés. Avec 15 000 salariés, la recherche biomédicale, enrichie des collaborations entre les laboratoires du centre hospitalier universitaire, des facultés scientifiques et de l'école polytechnique universitaire, forme un pôle d'excellence reconnu.

1.2 Le périmètre

La pertinence du périmètre de la communauté s'apprécie au sein d'un espace de solidarité, de développement et d'aménagement du territoire (article L.5216-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT).

¹ Chambray-lès-Tours, Fondettes, Joué-lès-Tours, La Membrolle-sur-Choisille, La Riche, Luynes, Mettray, Notre-Dame-d'Oé, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Etienne-de-Chigny, Saint-Genouph, Saint-Pierre-des-Corps, Tours.

Plusieurs territoires constituent le pôle urbain de Tours selon l'observatoire de l'économie et des territoires de Touraine : l'aire urbaine qui comprend 80 communes, l'agglomération de Tours composée de 23 communes, l'EPCI Tour(s)plus et le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) de l'agglomération tourangelle qui regroupe 40 communes.

Près d'une commune sur deux au sein de l'unité urbaine de Tours telle que définie par l'observatoire est membre de la communauté d'agglomération Tour(s)plus. A contrario, deux communes, Notre-Dame-d'Oé et Saint-Etienne-de-Chigny, sont adhérentes à Tour(s)plus sans appartenir à l'unité urbaine de Tours. En revanche, toutes les communes adhérentes à Tour(s)plus sont concernées par le SCOT de l'agglomération tourangelle.

La chambre observe que le processus de rationalisation de la carte intercommunale qui aurait pu découler de la mise en place de Tour(s)plus n'a pas conduit à la disparition des structures intercommunales existantes dans le périmètre de l'agglomération, à l'exception du syndicat intercommunal à vocation optionnelles multiples de l'agglomération tourangelle (SIVOMAT).

1.3 Le fonctionnement

Le conseil communautaire est composé de 35 membres titulaires et de 35 suppléants, issus des conseils municipaux des communes membres.

Ainsi que le prévoit l'article cinq des statuts modifiés, la représentation des communes est fixée à un treizième de l'effectif arrondi au chiffre entier supérieur ou inférieur le plus proche de leur conseil municipal. Les communes de plus de 30 000 habitants ont un délégué titulaire et un délégué suppléant supplémentaire. Les communes de plus de 100 000 habitants bénéficient de deux délégués supplémentaires. La commune de Tours dispose de six conseillers titulaires sur 35.

Le bureau comprend quatorze membres (les maires des communes membres) dont le président et huit vice-présidents. Les commissions sont au nombre de quatre (aménagement du territoire, développement économique, infrastructures, environnement).

La communauté d'agglomération s'est par ailleurs dotée en 2006 d'un conseil de développement, instance consultative composée de différents représentants de la société civile. Elle a pour vocation, au même titre que le comité économique et social régional, de formuler des avis et des recommandations sur des questions relatives au développement de l'agglomération tourangelle.

La présidence de Tour(s)plus est exercée par M. Jean Germain depuis le 10 janvier 2000.

1.4 Les compétences transférées

Les statuts de l'EPCI sont conformes aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT qui détermine les compétences de la communauté d'agglomération.

1.4.1 Les compétences obligatoires

Développement économique :

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire,
- actions de développement économique d'intérêt communautaire.

Aménagement de l'espace communautaire :

- schéma directeur et schéma de secteur,
- création et réalisation de zones d'aménagement concerté,
- organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

Equilibre social de l'habitat :

- programme local de l'habitat,
- politique du logement d'intérêt communautaire,
- actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire,
- réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat,
- action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées,
- amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

La communauté d'agglomération est titulaire du droit de préemption urbain dans les périmètres fixés, après délibération concordante de la ou des communes concernées, par le conseil communautaire pour la mise en œuvre de la politique d'équilibre social de l'habitat.

Politique de la ville :

- dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire,
- dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

1.4.2 Les compétences optionnelles

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire,
- assainissement (exercice de l'ensemble de la compétence des communes membres en matière de collecte, de gestion des déchetteries et des centres de tri ainsi que du traitement et de la valorisation des déchets), à compter du 1^{er} janvier 2003².

² L'arrêté préfectoral en date du 20 juin 2002 a entériné la modification des statuts portant sur le transfert de cette compétence au profit de Tour(s)plus, à compter du 1^{er} janvier 2003. Auparavant les personnels de l'assainissement étaient mis à disposition par les communes membres, désormais les transferts de personnel sont effectifs.

- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores ; élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés).
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Si la communauté d'agglomération n'exerce pas de compétences facultatives, elle exerce une compétence déléguée au sens de l'article L. 5210-4 du CGCT. Ainsi, Tour(s)plus a conclu avec l'Etat une convention de délégation en date du 22 février 2005, « aides à la pierre », pour une durée de six ans à compter du 1^{er} janvier 2005, en application des articles L. 301-3, L. 301 5-1 et 5-2 et L. 3221-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Cette convention s'inscrit dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH) de Tour(s)plus adopté le 27 mai 2004, du plan départemental d'action pour les personnes défavorisées approuvé le 5 juillet 2007 et, enfin, du programme de rénovation urbaine de l'agglomération tourangelle.

2 La notion d'intérêt communautaire et les modalités d'exercice des transferts

2.1 La définition de l'intérêt communautaire

L'intérêt communautaire constitue un élément déterminant du pacte statutaire puisque les compétences sont, pour l'essentiel, partageables avec les communes membres. Il doit être normalement défini, soit en même temps que les statuts initiaux, soit lors de transferts ultérieurs.

Les dispositions de l'article 164 de la loi « libertés et responsabilités locales » n° 2004-809 du 13 août 2004 modifiée par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, imposent une définition précise de l'intérêt communautaire. Sa définition doit permettre de tracer une ligne de séparation claire au sein d'une compétence entre les domaines transférés et ceux qui demeurent au niveau communal et, comme l'indique l'ordonnateur, la circulaire du ministère de l'intérieur du 25 novembre 2005 est venue préciser les dispositions législatives sus visées.

La communauté a défini le périmètre des transferts par arrêtés des 30 décembre 1999 et 20 juin 2002 et l'intérêt communautaire a fait l'objet d'une délibération en date du 30 juin 2005 rendue exécutoire le 28 juillet 2005.

Bien que la loi n'énonce aucune règle pour procéder à la définition de l'intérêt communautaire, il ne s'agit pas de dresser une liste de zones d'équipements ou d'opérations au sein des compétences concernées, mais bien de présenter des éléments de nature à délimiter parfaitement le domaine d'action communautaire du domaine d'action communal.

Aussi, l'intérêt communautaire doit-il être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable, au sein de la compétence concernée, entre les domaines de l'action communautaire et ceux qui demeurent au niveau communal, qu'il s'agisse d'opérations, de zones ou d'équipements, existants ou futurs.

Or, en la matière, les formulations retenues par Tour(s)plus traduisent, en l'absence de critères objectifs, une imprécision dans la définition, laquelle n'offre pas toutes les garanties de sécurité juridique et nécessite, au cas par cas, une nouvelle délibération de l'assemblée afin d'acter le caractère communautaire du domaine de compétence.

2.2 Les modalités d'exercice des transferts

L'intérêt communautaire en matière économique est défini par « *les actions de développement économique et les zones d'activité qui contribuent significativement, par leur caractère stratégique et leur impact, au développement économique du territoire de l'agglomération notamment en terme d'emplois, de recettes de TP ou de superficie* » (délibération du 30 juin 2005).

Sur la base des éléments mis à disposition par l'OE2T³ (observatoire de l'économie et des territoires de Touraine), la chambre a identifié 18 zones d'activité⁴ situées dans le périmètre de la communauté d'agglomération.

Ces 18 zones d'activités, sur les 42 recensées sur le territoire de la communauté d'agglomération, totalisent plus de 1 800 entreprises pour un effectif de l'ordre de 33 000 salariés, soit un peu plus de la moitié des entreprises du territoire de l'EPCI ainsi que des salariés (chiffres 2007).

Parmi ces zones, la chambre relève que seules deux d'entre elles sont citées dans le programme d'actions 2004-2007 : La Rochepinard à Saint-Pierre-des-Corps et Les 2 Lions à Tours.

Sur les 18 zones d'activités majeures du territoire, sept zones⁵, au vu des rapports d'activité, font l'objet d'actions s'inscrivant dans le cadre de l'intérêt communautaire et neuf actions territorialisées de développement économique ont été reconnues d'intérêt communautaire par le conseil de l'agglomération par délibérations des 4 mai et 10 juillet 2000. De 2001 à 2007, 25 actions ont été engagées sur le territoire.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la communauté d'agglomération a fait le choix de ne pas recourir au transfert systématique des zones existantes et achevées. Sont actuellement privilégiées, en matière de zones d'activités, les actions sur la zone de la Liodière à Joué les Tours et celles de la zone de la Vrillonnerie Sud à Chambray les Tours.

³ Fichier FIPARC – BASILE 31/12/2007 et 26/05/2008 (entreprises et salariés)

⁴ Il s'agit des zones de : La ZI St Symphorien, Les 2 Lions, la ZI du Menetton, l'Espace Synergies Fusaparc, le Parc Giraudeau, l'Espace Synergies Acticentre à Tours ; la ZAC de la Vrillonnerie, Les Aubuis-Jean Perrin à Chambray les Tours ; Le Rabelais clos de la Lande à St Cyr sur Loire; le Parc des Granges Galand à St Avertin, le Parc de la Liodière, la ZI n°2 à Joué les Tours, la ZAC arche d'Oé à Notre Dame D'Oé, la ZAC La Rochepinard à St Pierre des Corps, la ZI des Grands Mortiers, la ZAC les Yvaudières et l'Espace Gare à St Pierre des Corps; les Gaudières à Mettray ; ces zones répondent à au moins l'un des critères suivants : plus de 50 ha, plus de 50 entreprises, plus de 1000 salariés et une disponibilité ou une extension prévue de plus de 10 ha.

⁵ La ZAC de la Vrillonnerie à Chambray les Tours, La Rabelais - clos de la Lande à St Cyr sur Loire, le Parc des Granges Galand à St Avertin, Les 2 Lions à Tours, la ZAC arche d'Oé à ND D'Oé, la ZI des Grands Mortiers à St Pierre des Corps, le Parc de la Liodière à Joué les Tours.

En définitive, la chambre observe que les délibérations ne mentionnent pas les zones d'intérêt communautaire, que des zones significatives ne sont pas reconnues comme telles, que seules des actions territorialisées de développement sur des zones sont d'intérêt communautaire, et que cette notion se définit en tant que de besoin. La chambre relève, par ailleurs, que si aucun aménagement de zone n'a été achevé depuis la création de Tour(s)plus, la question de leur gestion doit cependant être posée.

Par ailleurs, en matière sportive, la délibération du 30 juin 2005 fixe l'intérêt communautaire des équipements répondant à l'un des critères suivants :

- capacité d'accueil des manifestations ou compétitions dont l'audience ou la fréquentation dépasse manifestement le niveau communal ;
- carence d'équipements similaires sur le territoire de l'agglomération ;
- singularité de l'équipement complétant l'offre sur le territoire de l'agglomération.

Sur la période 2002-2007, Tour(s)plus a engagé un programme d'investissement supérieur à 41 millions d'euros comprenant quinze opérations de construction ou de création, une acquisition (stade mobile athlétisme), une reconstruction (patinoire de Tours), une transformation (piscine du Lac), et une extension (gymnase de Notre-Dame-d'Oé). Les équipements retenus sont majoritairement des équipements neufs.

S'agissant du mode de gestion, et dans la mesure où la communauté ne dispose pas de services opérationnels pour gérer les équipements acquis, Tour(s)plus a décidé d'en confier la gestion à la commune de son territoire ayant transféré l'équipement à la communauté. Une convention de mise à disposition est alors signée avec la commune concernée.

Toutefois, ce mode de gestion apparaît critiquable au regard des dispositions du CGCT. 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 fonctionnement⁶ »*.

Dans sa réponse, l'ordonnateur considère que la base légale retenue par la chambre n'est pas satisfaisante, et que la communauté d'agglomération peut confier par convention avec la ou les collectivités concernées, sur la base de l'article L.5215-27 du CGCT la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public.

Les rapports présentés en séances du bureau communautaire tendent à confirmer l'approche de la chambre en faisant état de l'approbation d'une convention de mise à disposition.

Par ailleurs, si le régime d'utilisation de l'équipement présenté est bien similaire dans chacune des conventions, il est à noter qu'il n'existe pas de modalité type, en matière d'obligations réciproques relativement aux charges de gestion des équipements. Ainsi, à l'examen des conventions de 2007 et 2008, on peut constater que les modalités sont appréciées au cas par cas, sans critère défini a priori.

⁶ Cf. circulaire du ministère de l'intérieur NOR/INT/B/05/00105/C du 23 novembre 2005.

De plus, les données relatives à la fréquentation des équipements ne sont pas en possession de l'EPCI ; seuls les détails des créneaux horaires d'occupation lui sont contractuellement adressés. Ce critère est pourtant essentiel dans la mesure où il est censé permettre au conseil de l'agglomération d'identifier objectivement les équipements susceptibles de relever de l'intérêt communautaire.

Plus généralement, l'EPCI ne dispose pas d'outils de pilotage pour exercer la compétence sportive et l'évaluer. Ainsi, la question se pose quant à la coordination entre les besoins d'animation sportive et les besoins d'équipement du territoire.

Enfin, la communauté d'agglomération Tour(s)plus subventionne 160 associations essentiellement sportives, dont le montant global dépasse 2 M€an. Ces versements ne s'inscrivent pas dans le cadre de la compétence retenue en matière sportive.

Dans sa réponse, l'ordonnateur cite l'avis n° 356089 du Conseil d'Etat du 7 juillet 1994 sur la diversification des activités d'EDF/GDF où, dans ce cadre, les établissements publics ne peuvent agir que dans les domaines qui leur ont été impartis par les textes fondateurs et dans les domaines immédiatement connexes dès lors que ceux-ci constituent le complément normal, d'un point de vue technique et commercial, de leur mission statutaire principale et que l'action dans ces domaines connexes est à la fois conforme à l'intérêt général et utile à l'accomplissement de la mission de base.

La chambre relève qu'il n'est pas prouvé dans le cas de la communauté d'agglomération, établissement public administratif, que les activités annexes de subventionnement d'associations sportives correspondent, techniquement et commercialement, au complément normal de sa mission statutaire. Il reste en outre à prouver que ces activités sont directement utiles à l'établissement public.

De plus, la réponse ministérielle n° 40156 du 5 juin 2000 précise que le transfert de la compétence optionnelle équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire « *n'emporte transfert que de la compétence relative aux infrastructures* », ce qui tend à confirmer l'interprétation extensive et sans fondement juridique de la communauté d'agglomération en la matière.

2.3 Les transferts patrimoniaux

La transcription juridique des transferts patrimoniaux s'est traduite par la signature de conventions de mise à disposition des biens et immeubles conformément aux articles L. 1321-1 à 5 du CGCT.

Tour(s)plus a engagé une réflexion sur les modalités liées à un transfert en pleine propriété des voies nouvelles, notamment les voies localisées dans les zones d'activité en cours d'achèvement.

Bien qu'il n'y ait pas, à ce jour, de transfert de propriété, les biens reçus doivent être individualisés au compte 217 et débités d'un montant égal à la valeur historique du bien.

Si ces sommes ont été portées, au fur et à mesure, pour l'exercice considéré, au compte approprié, elles ne font l'objet d'une régularisation sur les comptes 20 et 21 que tous les trois à cinq ans.

3 L'analyse financière

3.1 Les documents produits

La communauté d'agglomération produit, en interne ou dans le cadre de prestations extérieures, divers documents depuis sa création tels que prospectives financières et analyses fiscales qui lui permettent d'établir une projection à moyen terme. La connaissance budgétaire et le suivi financier sont par ailleurs assurés par des tableaux de bord réalisés par les services financiers. La chambre regrette cependant que le document de prospective ne fasse pas état des autorisations de programme.

3.2 La situation de la trésorerie

La communauté d'agglomération ne dispose pas de ligne de trésorerie, ce qui prive la collectivité de la possibilité d'un arbitrage permanent entre le long terme et le court terme. De plus, la politique budgétaire conduite se traduit par un niveau non maîtrisé de l'encaisse et génère des frais financiers importants.

En mai 2006, l'attention de la collectivité avait été attirée sur un niveau de fonds de roulement qui est passé de 15,9 M€ en 2001 à 25 M€ en 2003 et 50 M€ en 2005, dont 29 M€ au titre du budget principal et de 21 M€ au titre du budget d'assainissement. Le besoin en fonds de roulement étant négatif, la trésorerie dégagée est de 53 M€ en 2005.

Le fonds de roulement de fin d'exercice permet à la collectivité de couvrir, en 2005, cinq mois de dépenses annuelles de fonctionnement.

Les soldes du compte 515 communiqués à la demande de la chambre par la trésorerie montrent qu'en décembre 2008 le niveau d'encaisse/jour n'est jamais descendu en dessous de 42 M€. Le niveau moyen mensuel est de 50,7 M€.

Tout en notant que la collectivité procède à la souscription des emprunts au plus tard dans l'exercice et que les remboursements anticipés opérés entre 2006 et 2009 participent à l'effort de gestion, force est de constater que la trésorerie est pléthorique et que des économies importantes sur les frais financiers peuvent être réalisées.

La chambre rappelle que le désendettement constitue le meilleur placement des liquidités disponibles. Au taux de 3 %, 42 M€ d'encaisse coûtent 1,26 M€ sur un an et à 4 %, le coût est porté à 1,68 M€. Sur ces bases, la chambre considère qu'une économie annuelle de 1 M€ peut ainsi être réalisée compte tenu du niveau élevé d'épargne oisive.

3.3 La situation budgétaire

L'évolution budgétaire a été impactée par des modifications du périmètre d'intervention de la communauté sur la période.

En effet, Tour(s)plus a transféré en 2002 sa compétence « transport » au syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération tourangelle (SITCAT), ce qui se traduit par une diminution du budget entre 2001 et 2002. Jusqu'à fin 2001, elle versait à ce titre des participations aux délégataires (FIL BLEU et SYNERGHIP), qui représentaient 23 % de ses dépenses réelles de fonctionnement.

A compter de 2003, elle prenait la compétence « collecte des ordures ménagères » qui a eu pour effet de faire évoluer fortement la masse budgétaire des dépenses et des recettes de fonctionnement. Ainsi, les charges à caractère général ont plus que doublé, sur la période 2000-2006.

Les opérations budgétaires sont traitées sans distinction des opérations réelles et des opérations d'ordre et s'établissent à partir de données consolidées.⁷

De l'examen des opérations budgétaires⁸, au cours de la période 2000-2006, il apparaît que les produits de fonctionnement évoluent en moyenne annuelle plus vite que les charges (+4,6% contre +3 %) et que, dans ces conditions, l'autofinancement brut progresse de l'ordre de 13%/an. En 2007, les recettes de fonctionnement du budget consolidé s'établissent à 162,6 M€ et les dépenses à 131,5 M€, ce qui dégage un résultat de fonctionnement de plus de 31 M€ contre 17,8 M€ en 2000. Toutefois, cette progression doit être interprétée avec prudence dans la mesure où les participations aux tiers liées à des projets d'investissement doivent, à compter de 2006, s'imputer en investissement, ce qui augmente mécaniquement l'autofinancement brut.

S'agissant de l'investissement, ce dernier est impacté sur la période par la conduite et la réalisation de plusieurs programmes structurants et plus particulièrement :

- le programme de rénovation urbaine pour lequel huit opérations ont été engagées au 31 décembre 2006, pour un montant de 26 M€ dont 6 M€ de financements externes (Etat, région, département), avec une participation de l'agence nationale de rénovation urbaine de 50 %. Ce programme s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville.
- un programme d'investissements de construction et d'entretien d'équipements sportifs pour un coût total de 41,8 M€, soit 18 opérations à réaliser dont la piscine intercommunale couverte du lac, sur le territoire de la commune de Tours. Ce projet, arrêté à 15 M€, a bénéficié de 42 % de financements externes et ce nouvel équipement a ouvert ses portes en 2006.
- la réalisation d'équipements culturels dont « le Nouvel Olympia », centre d'art dramatique, théâtre de 466 places, 20 000 spectateurs à l'année, opération de 8,3 M€ dont 50 % de financements externes et la réalisation d'une salle de musiques actuelles pour un coût arrêté au 31 décembre 2006 à 3,6 M€ dont 53 % de financements externes (région, département).
- l'opération de mise aux normes et d'extension de la station d'épuration de la Grange David, dont le coût s'élève à 63,5 M€ dont 43 % de financements externes, avec notamment une participation de l'agence de l'eau à hauteur de 27 %.

Au compte administratif 2006, les sommes restant à engager sur les opérations en cours à compter de 2007 sont de l'ordre de 47 M€ pour le budget principal et 16 M€ pour le budget annexe de l'assainissement, pour des autorisations de programmes respectivement ouvertes à hauteur de 135 M€ et 81 M€.

⁷ Les données consolidées globalisent le budget principal et le budget annexe

⁸ les opérations budgétaires comprennent les mouvements réels et les mouvements d'ordre

En 2007, le montant des dépenses budgétaires consolidées mandatées hors dette s'établit à près de 71 M€ contre 85 M€ en 2006.

Au regard des sommes inscrites, les taux d'exécution budgétaire, aussi bien en dépenses qu'en recettes d'investissement s'inscrivent dans une fourchette comprise entre 33 % et 54 %.

Outre les sommes engagées au titre des opérations en cours, il convient de mentionner le projet de tramway, opération qui relève de la compétence de la communauté en matière d'aménagement de l'espace communautaire, en tant qu'organisatrice des transports urbains et déléguée au syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération tourangelle (SITCAT). Le coût de la première ligne est estimé entre 260 et 290 millions d'euros et la mise en service est prévue pour 2013.

D'une manière générale, la couverture des dépenses d'investissement est majoritairement assurée par des ressources hors emprunts. La chambre observe cependant que le niveau de l'emprunt mobilisé dépasse le besoin de capitaux externes sur le budget principal et sur le budget annexe. Il en résulte, au plan financier, un suréquilibre. Le niveau d'appel à l'emprunt apparaît donc inadapté au regard des besoins de la collectivité.

Enfin, en ce qui concerne les risques pesant sur l'équilibre financier de la communauté d'agglomération, ces derniers peuvent provenir de son budget annexe, des sociétés d'économie mixte locales (SEML) dont elle est actionnaire, des structures intercommunales dont elle est membre ou des emprunts garantis.

Tour(s)plus présente un unique budget annexe en assainissement. Au titre de ses engagements financiers, elle détient une part du capital de deux sociétés, une SEM, la société d'équipement de Touraine (SET), une entreprise sociale de l'habitat et elle subventionne au-delà de 75 000 € quatre associations : l'ASPTT Indre-et-Loire, l'ID FORSS Croix rouge, le Tours Volley Club et l'Union sportive Tours Rugby.

Elle adhère également aux trois établissements publics de coopération intercommunale : le SITCAT, le syndicat pour la valorisation énergétique des déchets ménagers en Indre et Loire (Touraine Propre) et le syndicat mixte de l'agglomération tourangelle (SMAT).

3.4 L'endettement

L'encours de dette consolidé a été constitué d'une part par les transferts d'emprunts des communes membres et d'autre part par la mobilisation de nouveaux emprunts. Ainsi, au titre des transferts, la communauté a repris en 2001, le capital restant dû d'emprunts liés à l'assainissement pour un montant de 11,8 M€, à la voirie pour 1,8 M€ et, en 2003, un montant de 4,5 M€ dans le cadre du transfert de compétence de la collecte des ordures ménagères. Elle n'a commencé à mobiliser de l'emprunt qu'à compter de 2002, année de démarrage de la croissance rapide de ses investissements. La dette en euros par habitant a rejoint progressivement le niveau des communautés de la même strate, pour l'égaliser en 2005, avec 332 € par habitant.

La capacité de désendettement de la communauté, évaluée en nombre d'années, et calculée à partir du rapport entre l'encours de dette et l'autofinancement brut, est, pour 2005, de 3,2 années, 2,75 années en 2006 et atteint 3,1 années en 2007. L'encours au 31 décembre 2007 est valorisé à 107 M€.

Tour(s)plus a réaménagé sa dette en 2006 à hauteur d'un volume d'encours de 19,5 M€ Ce réaménagement a permis de diminuer sensiblement l'exposition aux taux variables sans allonger la durée d'amortissement. Fin 2006, 69 % de la dette consolidée est à taux fixe contre 27 % l'année précédente.

La collectivité a, par ailleurs, contracté en août 2007 un prêt d'un montant de 13,7 M€ avec une première phase d'amortissement d'un an à taux fixe et les douze dernières échéances à taux structurés (indexations : CMS EUR constant maturity swap et EURIBOR 3, 6 mois à un an).

La chambre relève que les risques sur ce prêt n'ont pas été appréhendés et ont été sous-estimés par la collectivité en période de hausse de la volatilité des marchés. Les effets sur le budget n'ont pas été valorisés au moment de la signature du contrat. Ces produits représentent 16% de l'encours du budget principal et 10% de l'encours du budget assainissement.

3.5 La mobilisation et l'intégration fiscale

La richesse fiscale est appréciée à partir du niveau du potentiel fiscal du groupement, comparé à celui de la strate⁹. Il est observé que le potentiel fiscal de Tour(s)plus est supérieur sur l'ensemble de la période à celui du potentiel fiscal de la strate. L'écart qui était de 2 % en 2001 se creuse en 2003 (9 %) et est ramené à 6% en fin de période. L'évolution moyenne annuelle est de 3,7 % contre 2,74 % pour la strate.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) mesure l'importance des transferts de compétences effectués des communes vers la communauté d'agglomération. Plus il est élevé, plus les produits de taxe professionnelle conservés pour financer les charges qu'elle assume sont élevés et plus la dotation globale de fonctionnement (DGF) est importante. En outre, le CIF joue par comparaison avec les coefficients obtenus en moyenne par les autres communautés.

En ce qui concerne le CIF de Tour(s)plus, la communauté se situe, à l'exception des années 2001 et 2004, en dessous du CIF moyen (source fiches DGF). La DGF d'intercommunalité par habitant est inférieure à la DGF des communautés d'agglomérations, exemple en 2006 : 42,38 € contre 33,95 € pour Tour(s) plus (source : étude février 2007, AMF, répartition DGF).

3.6 La fiscalité

Dans sa séance du 20 mars 2000, le conseil communautaire a fixé son taux de taxe professionnelle à 14,53 %, taux communautaire moyen pondéré, conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies du code général des impôts et à 5 ans la durée pendant laquelle s'opère le lissage des taux entre les communes membres, conformément aux dispositions de l'article 1636 B sexies du CGI. Il a été porté à 15,27 % en 2006 contre 15,70 % en moyenne nationale. Le taux de taxe professionnelle pratiqué par Tour(s)plus est inférieur aux taux nationaux de référence sur la période.

En outre, la possibilité d'une fiscalité additionnelle n'a pas été retenue par Tour(s)plus, de même que les dispositifs de dérogation de liaison des taux. Au demeurant, et compte tenu de la liaison des taux avec la taxe d'habitation (TH) et le foncier des communes membres, la collectivité dispose d'une marge de manœuvre restreinte en matière d'évolution du taux de

⁹ Source fiches DGF

taxe professionnelle (TP), l'essentiel de la marge de manœuvre de la communauté résidant dans le dynamisme futur de ses bases.

Près des deux tiers des recettes servies en fonctionnement sur le budget principal relèvent des contributions directes ou de taxes mais la part relative de ces dernières a tendance à diminuer au profit des dotations allouées par l'Etat. Pour 100 € de recettes de fonctionnement, moins de 70 € proviennent des impôts en fin de période contre 78 € en 2000.

Ainsi, la capacité de la collectivité à agir sur l'impôt s'établit, en part relative, sur une proportion plus ténue de son budget.

Les contributions directes ainsi que les compensations ont, à elles seules, progressé de 5,1 % en moyenne sur la période, soit plus vite que l'évolution moyenne de 3,84 % des recettes de fonctionnement (budget principal, mouvements réels). Il est observé un tassement de l'évolution annuelle entre 2000 et 2004 dans un contexte de maintien du taux de la TP. Son augmentation en 2005 de 0,98 % permet une hausse de 7 % du produit total et de 8 % de la TP hors compensations.

S'agissant de l'évolution physique des bases, la prise en compte de la part salaires à compter de 2003 nécessiterait de formuler des hypothèses de progression sur la masse salariale des entreprises alors même que cette dernière n'est plus collectée par les services fiscaux. Il conviendrait ainsi de l'extraire sur la période examinée et de porter l'analyse essentiellement sur les équipements et le foncier. Sur ces bases et à compter de 2003, l'évolution physique observée sur la matière imposable connue (équipements et foncier) est évaluée 1,5 %/an.

Il est toutefois observé une évolution anormale des bases exonérées entre 2001 et 2002 sur les états 1259 TP. Aussi, les services fiscaux ont-ils été saisis par la chambre des interrogations suscitées par ces résultats et il apparaît que les bases exonérées ont fait l'objet, à tort, d'une double conversion en euros en 2002. Le montant de 26 680 775 € est donc à remplacer par un montant de 175 014 417 € ce qui conduit à un montant total des bases de 579 547 417 € soit une évolution physique moyenne entre 2000 et 2002 de l'ordre de 9 %.

4 Les reversements de taxe professionnelle

Le produit de TP non affecté à un transfert de charge est reversé aux communes de l'EPCI sous deux formes: une attribution de compensation et une dotation de solidarité communautaire. Par ailleurs, l'EPCI intervient également dans le cadre de versements de fonds de concours.

4.1 L'attribution de compensation

Il s'agit d'une attribution obligatoire qui est égale au produit de TP que percevait la commune l'année précédant la mise en place de la taxe professionnelle unique, diminué du montant des charges nettes transférées au groupement. Le produit de TP inclut la compensation de la suppression progressive de la part des salaires. Cette attribution, calculée sur les bases de l'année qui précède le transfert, ne varie plus par la suite, sauf baisse des bases ou nouveau transfert.

L'attribution moyenne de compensation se situe à 259 € par habitant. Ce montant est « tiré » à la hausse par les communes de Chambray-les-Tours (541 €) et de Saint-Pierre-des-Corps (575 €). Cette compensation servie est à comparer au produit de la TP perçu par l'EPCI afin de mesurer le poids des charges transférées et la ressource fiscale disponible pour l'EPCI. En 2000, la TP perçue représente près de 70 M€ et l'attribution de compensation s'élève à 68,6 M€

C'est ainsi que la première année de vie de l'EPCI, sur un périmètre de neuf communes, plus de 98 % du produit fiscal transféré au titre de la TP sont rétrocedés aux communes sous forme d'attribution de compensation. Les charges transférées représentent moins de 2 % de la TP servie à l'intercommunalité. Elles sont, a minima, de 0,7 % (Chambray-les-Tours) et, au maximum, de 2,9 % (Notre-Dame-d'Oé). Tours se situe à 2,59 %.

A la fin de la seconde année de vie de l'EPCI, 14 communes adhèrent à Tour(s)plus, 70,9 M€ sont servis à la communauté au titre de la TP et les charges transférées représentent 1,5 M€. Deux collectivités ne transfèrent aucune charge et perçoivent donc une attribution de compensation égale à la TP remise à Tour(s)plus. En moyenne, plus de 97,7 % de la TP collectée sont redistribués aux communes et les charges transférées représentent moins de 2,25 %. La part maximale enregistrée est à Tours avec 3 %. Le niveau médian est de 1,64 %.

En 2006, le montant des charges transférées est de 2M€. Le produit fiscal transféré des communes est de 71,3 M€ et l'attribution de compensation servie est de 69,3 M€. Les charges transférées représentent moins de 3% de la TP de référence et par voie de conséquence plus de 97 % de ce produit sont reversés aux communes, hors majoration logements sociaux.

En considérant le produit de la taxe professionnelle collectée en 2006 par l'EPCI soit 100,1 M€, le supplément de taxe mis à la disposition de Tour(s)plus est, sur la même année, de 28,8 M€ soit un solde de la TP nouvelle de 26,8 M€

Compte tenu de l'évolution du produit perçu de la TP par l'EPCI, la part de l'attribution de compensation dans le produit de la TP diminue annuellement passant de 91 % en 2000 à moins de 70 % en 2006.

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant TP + Comp servies	74 838 175€	79 577 502€	84 675 513€	88 021 398€	89 551 946€	95 871 155€	100 176 845€
Attribution de compensation (AC)	68 306 647€	69 351 304€	70 368 883€	69 438 903€	69 339 112€	69 377 353€	69 350 385€
Part AC/ TP reçue	91%	87%	83%	79%	77%	72%	69%

4.2 La dotation de solidarité communautaire

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est facultative. Par délibération du 20 mars 2000, le conseil communautaire a décidé « d'attribuer aux communes membres une dotation de solidarité pour couvrir notamment et partiellement les charges communales non transférées et dont le financement ne pourrait plus être assuré en totalité du fait du transfert de ressources fiscales à la communauté. »

Sur la période, le montant de la DSC réparti chaque année par l'EPCI se présente comme suit :

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant TP + Comp servies	74 838 175€	79 577 502	84 675 513€	88 021 398€	89 551 946€	95 871 155€	100 176 845€
Dotations de solidarité communautaire (DSC)	3 158 743€	3 237 712€	3 686 807€	3 778 977€	3 854 557€	3 931 648€	4 010 281€
Part DSC/ TP reçue	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%

La part de la DSC représente, chaque année, 4% du montant de la TP perçue.

La répartition de la DSC entre les communes est fixée par l'article 1609 nonies C du code général des impôts qui précise que les critères retenus par le conseil communautaire tiennent compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres. Ce dernier critère a disparu en 2004.

Les critères de répartition de la DSC arrêtés par le conseil communautaire sont les suivants :

- la population : 50 % ;
- le potentiel fiscal 3 taxes : 5 % ;
- les charges de fonctionnement : 17,5 % ;
- le nombre des logements sociaux : 27,5 %.

Cette répartition est complétée, d'une part, par une dotation de 91 469 € destinée aux communes dont la population est en stagnation ou en décroissance à raison de 25 % pour Joué-les-Tours et de 75 % pour Saint-Pierre-des-Corps et, d'autre part, par une dotation spécifique de 18 294 € au bénéfice de la ville de Tours au titre d'un forfait pour mise à disposition de moyens divers.

De cette répartition, il ressort :

- un bonus significatif pour les grandes communes : la part de la population représente 75 % de l'attribution servie à Tours et 50 % pour Joué-les-Tours ;
- une attribution de DSC/habitant supérieure d'au moins 20 % au niveau moyen pour les plus petites communes qui ont par ailleurs un potentiel fiscal des trois taxes plus faible (Notre-Dame-d'Océ, Fondette, La Riche) ;
- une absence de corrélation entre le critère « logements sociaux » et le montant servi.

Le débat d'orientations budgétaires 2001 prévoit que la DSC versée aux neuf communes en 2000 sera reconduite et complétée d'une somme de 2 MF, répartie entre les cinq nouvelles communes, sur la base des mêmes critères qu'en 2000. Une délibération en date du 18 décembre 2000 arrête le montant à répartir à 3 237 710 € ainsi que la DSC par collectivité.

S'agissant des cinq nouvelles communes, il est observé que la répartition telle que prévue par les délibérations des 20 mars 2000 et 19 février 2001 du conseil communautaire qui fixent les critères ainsi que la part de ces derniers n'est pas appliquée.

Le tableau ci-après fait état de l'écart constaté en 2001 entre le montant en euros alloué effectivement et la répartition telle qu'arrêtée dans le respect des critères. Il apparaît que les communes de Luynes et de La Membrolle sont sur-dotées au détriment des trois autres collectivités.

Communes	Répartition selon critères délibération	Répartition effectuée	Ecart
Luynes	100 385	118 141	17 756
La Membrolle	60 944	75 845	14 902
St Etienne de Chigny	58 858	34 266	- 24 592
St Genouph	24 672	24 293	- 379
Mettray	62 436	54 749	- 7 687
Total	307 295	307 295	-

Pour les années suivantes, les montants servis aux cinq communes nouvelles ont été ajustés sur la base du montant réparti en 2001. Dans ces conditions, la répartition qui n'est pas conforme à la délibération se trouve reproduite sur la période.

C'est ainsi qu'entre 2001 et 2005, les communes de Luynes et de La Membrolle ont perçu respectivement une attribution supérieure de 114 093 € et de 95 752 €, qui n'est pas conforme aux critères arrêtés par le conseil communautaire. A contrario, les communes de Saint Etienne-de-Chigny, Saint Genouph et Mettray sont pénalisées.

Communes	Répartition selon critères délibération	Répartitions effectuées	Ecart
Luynes	645 035 €	759 128 €	114 093 €
La Membrolle	391 601 €	487 352 €	95 752 €
St Etienne de Chigny	378 198 €	220 180 €	- 158 018 €
St Genouph	158 533 €	156 098 €	- 2 435 €
Mettray	401 188 €	351 796 €	- 49 392 €

4.3 Le bilan des flux enregistrés

Les communes versent à la communauté le produit de la TP minoré des charges et l'EPCI alloue à ces dernières une attribution de compensation et une dotation de solidarité communautaire. Ces éléments s'entendent hors compensation de la part salaires de la taxe professionnelle.

Pour l'exercice 2000, les communes reçoivent plus qu'elles ne versent ; elles tirent globalement un gain de 1,4 M€ Les communes qui disposent d'un net avantage dans cette redistribution sont La Riche et Notre-Dame-d'Oé, puisque le surplus représente plus de 15 % de la TP de référence, alors que la moyenne est de 2%.

Pour 2006, le gain communal s'élève à 1,9 M€ La redistribution profite prioritairement à six collectivités. Celles qui bénéficient d'un gain plus élevé (Saint Etienne-de-Chigny et Saint Genoult) n'ont procédé à aucun transfert de charges en direction de l'EPCI.

En sept ans, et ainsi que le précise le tableau en annexe 3, dix communes ont reçu plus de 500 000 € dont cinq plus de 1 M€ A titre de comparaison, le montant perçu est, pour trois collectivités, supérieur à leur DGF annuelle pour 2006. Cette redistribution apparaît très avantageuse pour les communes de moins de moins de 10 000 habitants, même si certaines, plus importantes en population, en tirent avantage : Chambray, Saint Pierre-des-Corps et La Riche. Au total, le montant restitué équivaut à la moitié de la DGF annuelle pour 2006 mise en répartition sur le territoire des communes de l'EPCI.

Si l'on introduit l'allocation compensatrice de taxe professionnelle et selon les éléments communiqués par l'ordonnateur, le bilan des flux enregistrés bénéficie à la communauté d'agglomération à hauteur de 2,8 M€ en 2000 et de 25,1 M€ en 2006.

4.4 Le bilan des reversements de TP

Le tableau en annexe 4 présente les différents soldes après prise en compte des différentes attributions servies.

Ainsi, l'évolution du produit de TP permet de dégager une part croissante mise à disposition du groupement. Après attribution de la compensation, il reste à l'EPCI un solde qui évolue de près de 30 % en moyenne annuelle sur la période.

Les fonds de concours progressent de 12 % en moyenne annuelle avec une redistribution erratique et, pour la première fois en 2006, le montant des fonds de concours dépasse la DSC.

Le solde final restant à l'EPCI et qui participe au financement des compétences de l'agglomération a été multiplié par 20 entre 2000 et 2006. Au total, près de 80 % du produit de TP perçu par l'EPCI sont redistribués aux communes.

Cette démarche permet, en profitant du dynamisme des bases, de garantir une progression relativement soutenue des ressources communales et de ménager le bénéfice d'une partie (20 %) pour le financement des transferts de compétences de la communauté et pour son fonctionnement.

4.5 Le versement des fonds de concours

L'article L. 5216-5 du CGCT prévoit l'attribution de fonds de concours et la communauté d'agglomération de Tour(s)plus, a fixé, dans ses séances du conseil communautaire des 20 mars 2000 et 28 avril 2005, les modalités d'attribution de ces fonds.

La chambre observe que le financement par les fonds de concours concerne aussi bien des travaux sur des équipements communaux que des frais de fonctionnement. Il est difficile, dans la majorité des cas, d'en déduire que la répartition de ce fonds a été guidée par l'intérêt communautaire. On trouve par exemple des financements pour des travaux de voiries divers, l'aménagement d'un cimetière, la construction d'une école, la mise en valeur nocturne du patrimoine, l'embellissement d'un centre bourg et le fonctionnement d'un plan d'eau.

5 Les outils de planification et leur suivi

5.1 Le contrat d'agglomération

Il constitue le document financier et programmatique de la mise en œuvre du projet d'agglomération. Il s'agit d'un document fixant les orientations de l'agglomération en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources humaines.

Un premier programme d'actions a été élaboré par le SIVOMAT en 1999.

Le premier « contrat d'agglomération » a été signé avec le conseil général d'Indre-et-Loire. Il recense 112 opérations sur trois ans (période 2002-2004) pour un investissement financier prévu de 107 M€ L'engagement de subventions du conseil général est de 19,9 M€ Fin 2005, le taux de consommation atteignait 70 %.

Un second contrat, pour la période 2004-2007, a été élaboré avec la région Centre, laquelle apportait un engagement de participation de 38,7 M€ pour un montant d'investissement de 114 M€HT. Une révision de ce programme est intervenue en 2006 avec la programmation de nouvelles opérations de rénovation urbaine constituant l'avenant à la convention ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine).

Si à fin 2006, l'état d'engagement du contrat était de 50 % et les mandatements de 30 % du montant, la chambre ne dispose pas d'un bilan de clôture de ce contrat au 31 décembre 2007.

5.2 Le contrat de ville

Le contrat de ville porte sur la période 2000-2006. Il est défini comme « un engagement pluriannuel de l'Etat et d'une collectivité locale décidant de mettre en œuvre conjointement une action de développement social urbain à l'échelle de l'agglomération ou de la commune, destinée au traitement prioritaire des quartiers les plus difficiles » (les contrats de ville-dossier ressources- délégation interministérielle à la ville- mai 1993).

Son périmètre comprend les communes de Joué-les-Tours, La Riche, Saint Pierre-des-Corps, et Tours.

Les objectifs prioritaires du contrat de ville sont les suivants :

- assurer la sécurité,
- favoriser l'accès à l'emploi et le développement économique local,
- promouvoir une politique de l'habitat et de renouvellement urbain,
- développer l'action éducative, la citoyenneté et une politique de la jeunesse,
- promouvoir et soutenir la vie associative,
- structurer au niveau de l'agglomération, de la ville et des quartiers, l'offre et les équipements culturels,
- coordonner les actions de prévention et d'accès aux soins.

Un tableau transmis par les services fait état de 100 % de crédits consommés à l'euro près sur l'ensemble de la période. Un avenant complète la convention du contrat de ville le 11 mai 2001. Le plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) s'inscrit dans ce cadre. L'agglomération, l'Etat et les communes s'engagent à mettre en œuvre sur la période 2001-2006 un programme de renouvellement urbain au bénéfice des quartiers prioritaires avec un volet en faveur de l'insertion et de l'emploi.

5.3 Le schéma de cohérence territoriale

Héritier des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est un document de planification qui vise à assurer la cohérence

des politiques territoriales. Il a ainsi une ambition plus large que le SDAU essentiellement centré sur le droit des sols. Défini par la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, le SCOT a vocation à fixer les objectifs de politique publique d'urbanisme dans les domaines de l'habitat, du développement économique, des loisirs, des déplacements de personnes et de marchandises, du stationnement des véhicules et de la régulation de la circulation automobile.

Le SCOT comprend un rapport de présentation qui contient un diagnostic du territoire et un état initial de l'environnement. Il explique les choix retenus pour l'établissement du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et les documents d'orientations générales (DOG).

Le SCOT est opposable au plan local d'urbanisme (PLU), aux programmes locaux de l'habitat (PLH), aux plans de déplacements urbains (PDU), aux opérations foncières et d'aménagement.

L'élaboration du SCOT a été confiée en 2004 au syndicat mixte de l'agglomération tourangelle (SMAT) qui intègre un périmètre plus large que l'EPCI. Sa première mission a été de dresser le bilan du schéma directeur de l'agglomération 10 ans après son approbation.

Depuis, la réflexion sur l'état des lieux du territoire du SCOT n'a pas abouti et le document n'est pas signé. Plus de sept ans après la parution de la loi, le SCOT du territoire qui dépasse le périmètre de Tour(s)plus n'est pas opérationnel et le PADD n'a pas été présenté pour approbation devant le comité syndical.

5.4 Le programme local d'habitat

Le programme local d'habitat (PLH) a été créé par la loi du 7 janvier 1983 puis renforcé par la loi d'orientation pour la ville en 1991. Les lois des 13 août 2004 et 13 juillet 2006 en feront un outil central en matière d'habitat et obligatoire pour tous les EPCI de plus de 50 000 habitants. Le PLH définit les orientations de l'habitat en tenant compte des options d'aménagement et des objectifs du SCOT. En application de l'article L. 122-1 du code de l'urbanisme, le PLH doit être compatible avec le SCOT qui définit à son niveau les objectifs en matière d'équilibre social de l'habitat et de production de logements sociaux et de politique d'urbanisme.

Le PLH a été adopté par le conseil communautaire le 27 mai 2004, en l'absence de SCOT. Il a pour objet de définir pour cinq ans les grandes priorités de la politique de l'habitat de l'agglomération et s'articule autour de trois enjeux stratégiques majeurs :

- contribuer au renouvellement du parc et favoriser l'accès à la propriété de locataires de logements sociaux,
- relancer la production de logements à hauteur de 1600 logements par an,
- privilégier la création de nouveaux logements à proximité des réseaux de transport, des équipements et des services.

Des bilans annuels complets sont présentés devant le comité syndical.

ANNEXES

EXECUTION BUDGÉTAIRE

TOURS +								Opérations réelles		€
DEPENSES	SECTION	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 00/06	Evolution moyenne
BP (montants)	F	98 272 937	107 817 807	95 079 931	106 288 780	113 201 384	116 609 811	114 278 633	14,01%	2,55%
	I	16 636 464	26 196 988	26 909 639	37 375 407	39 945 187	40 221 822	51 283 627	67,56%	20,64%
	TOTAL	114 909 401	134 014 795	121 989 570	143 664 187	153 146 571	156 831 633	165 562 260	30,59%	6,28%
BP+DM+REPORTS(montants)	F	100 855 210	109 711 579	99 902 352	108 890 820	114 258 621	121 477 575	113 825 619	11,39%	2,04%
	I	16 595 900	36 623 232	41 118 836	59 082 130	71 548 835	75 831 226	114 427 933	85,50%	37,96%
	TOTAL	117 451 110	146 334 811	141 021 188	167 972 950	185 807 455	197 308 801	228 253 552	48,54%	11,71%
F dépenses supplémentaires		2 582 273	1 893 771	4 822 421	2 602 040	1 057 237	4 867 764	-453 014	2 481 785	
I dépenses supplémentaires		-40 564	10 426 244	14 209 197	21 706 723	31 603 648	35 609 404	63 144 306	25 236 994	
Part BP/ANNEE(%)	F	97,44%	98,27%	95,17%	97,61%	99,07%	95,99%	100,40%		
	I	100,24%	71,53%	65,44%	63,26%	55,83%	53,04%	44,82%		
	TOTAL	97,84%	91,58%	86,50%	85,53%	82,42%	79,49%	72,53%		
REALISATION(montants)	F	99 829 889	108 110 367	97 676 503	107 609 698	111 853 140	113 175 563	107 268 420	6,93%	1,20%
	I	838 203	9 641 458	20 305 325	29 076 539	31 542 791	31 710 435	56 423 917	98,51%	101,69%
	TOTAL	100 668 092	117 751 825	117 981 828	136 686 238	143 395 931	144 885 998	163 692 337	38,50%	8,44%
C/166								14 515 192		
TAUX DE REAL sur BP(%)	F	101,58%	100,27%	102,73%	101,24%	98,81%	97,05%	93,87%		
	I	5,04%	36,80%	75,46%	77,80%	78,97%	78,84%	110,02%		
	TOTAL	87,61%	87,86%	96,71%	95,14%	93,63%	92,38%	98,87%		
TAUX DE REAL sur ANNEE(%)	F	98,98%	98,54%	97,77%	98,82%	97,89%	93,17%	94,24%		
	I	5,05%	26,33%	49,38%	49,21%	44,09%	41,82%	49,31%		
	TOTAL	85,71%	80,47%	83,66%	81,37%	77,17%	73,43%	71,72%		

RECETTES	SECTION	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 00/06	Evolution moyenne
BP (montants)	F	109 201 455	117 660 647	100 553 659	114 362 115	119 921 594	122 065 937	129 177 864	15,46%	2,84%
	I	5 707 946	16 354 149	21 435 912	29 302 072	33 224 977	34 765 696	36 384 396	84,31%	36,17%
<i>dont : emprunts prévus</i>		2 729 731	5 879 877	7 383 610	14 318 577	17 374 747	16 001 034	16 876 144	83,82%	35,47%
	TOTAL	114 909 401	134 014 795	121 989 570	143 664 187	153 146 571	156 831 633	165 562 260	30,59%	6,28%
BP+DM+REPORTS(montants)	F	111 012 869	119 613 218	114 668 414	123 105 257	126 884 522	134 313 582	138 386 325	19,78%	3,74%
	I	6 438 241	26 573 835	14 313 491	44 867 693	58 922 933	62 995 219	89 867 227	92,84%	55,17%
	TOTAL	117 451 110	146 187 052	128 981 905	167 972 950	185 807 455	197 308 801	228 253 553	48,54%	11,71%
F recettes supplémentaires		1 811 414	1 952 571	14 114 755	8 743 142	6 962 928	12 247 645	9 208 461	7 862 988	
I recettes supplémentaires		730 295	10 219 686	-7 122 421	15 565 621	25 697 956	28 229 523	53 482 831	18 114 784	
Part BP/ANNEE(%)	F	98,37%	98,37%	87,69%	92,90%	94,51%	90,88%	93,35%		
	I	88,66%	61,54%	149,76%	65,31%	56,39%	55,19%	40,49%		
	TOTAL	97,84%	91,67%	94,58%	85,53%	82,42%	79,49%	72,53%		
REALISATION(montants)	F	111 523 506	121 776 358	103 743 078	119 541 910	124 996 467	134 161 592	138 054 358	19,22%	3,62%
	I	41 664	1 270 738	7 759 693	17 721 842	26 870 835	21 234 146	40 285 281	99,90%	
	TOTAL	111 565 170	123 047 096	111 502 770	137 263 752	151 867 302	155 395 738	178 339 639	37,44%	8,13%
	C/166							14 515 192		
TAUX DE REAL sur BP(%)	F	102,13%	103,50%	103,17%	104,53%	104,23%	109,91%	106,87%		
	I	0,73%	7,77%	36,20%	60,48%	80,88%	61,08%	110,72%		
	TOTAL	97,09%	91,82%	91,40%	95,54%	99,16%	99,08%	107,72%		
TAUX DE REAL sur ANNEE(%)	F	100,46%	101,81%	90,47%	97,11%	98,51%	99,89%	99,76%		
	I	0,65%	4,78%	54,21%	39,50%	45,60%	33,71%	44,83%		
	TOTAL	94,99%	84,17%	86,45%	81,72%	81,73%	78,76%	78,13%		

ANNEXE 2

MOUVEMENTS BUDGÉTAIRES

Assainissement (en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	évolution 2000/2006	évolution moyenne annuelle
FONCTIONNEMENT									
Charges de fonctionnement	4 521 985	32 274 197	9 386 039	8 622 843	8 598 517	10 309 563	10 647 106	135,45%	15,34%
Produits de fonctionnement	10 689 565	34 809 958	12 109 920	13 737 336	15 842 774	17 444 125	19 224 782	79,85%	10,28%
Résultat de fonctionnement	6 167 580	2 535 761	2 723 881	5 114 493	7 244 257	7 134 562	8 577 676		
INVESTISSEMENT									
Charges d'investissement	2 829 097	149 668 697	15 538 357	20 100 657	28 532 413	35 093 876	29 871 031	955,85%	48,12%
Produits d'investissement	621 608	155 767 841	14 969 792	23 958 528	30 839 977	39 048 560	30 248 664	4766,20%	91,07%
Résultat d'investissement	-2 207 489	6 099 144	-568 565	3 857 871	2 307 564	3 954 684	377 633		
RESULTAT DE L'EXERCICE	3 960 091	8 634 905	2 155 316	8 972 364	9 551 821	11 089 246	8 955 309		
RESULTAT DE CLOTURE	3 960 091	6 547 757	6 673 309	15 645 673	20 346 956	21 816 694	25 042 150		

RESULTATS CONSOLIDES (en €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RESULTATS BA ASSAINISSEMENT	3 960 091	8 634 905	2 155 316	8 972 364	9 551 821	11 089 246	8 955 309
RESULTATS DE L'EXERCICE B Principal	10 897 078	15 024 537	- 5 177 552	12 833 712	20 401 194	22 411 244	11 379 105
RESULTATS CONSOLIDES DE L'EXERCICE	14 857 169	23 659 442	- 3 022 235	21 806 076	29 953 015	33 500 490	20 334 414
RESULTAT DE CLÔTURE B principal	10 897 078	16 192 348	9 713 291	10 290 804	18 762 175	29 271 915	22 738 638
RESULTAT DE CLÔTURE BA	3 960 091	6 547 757	6 673 309	15 645 673	20 346 956	21 816 694	25 042 150
RESULTAT CONSOLIDE DE CLOTURE	14 857 169	22 740 105	16 386 599	25 936 477	39 109 131	51 088 609	47 780 788

ANNEXE 3

BILAN DES FLUX ENREGISTRES
(Hors allocation compensatrice de taxe professionnelle)

Communes Montants en €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
SAINT GENOUPH		24 293	24 968	26 040	26383	26 931	27 481	156 098
SAINT ETIENNE DE CHIGNY		34 266	35 218	36 731	37 214	37 987	38 763	220 180
METTRAY		50 909	52 430	54 847	55 619	56 855	58 094	32 8754
LA MEMBROLLE		70 590	71 072	74 421	71 620	73 331	75 049	436 082
FONDETTES	17 247	101252	105 310	98 616	62 462	64 092	67 399	516 378
TOURS	109 888	119 892	68 221	55 493	65 577	90 955	116 423	626 448
NOTRE DAME D'OE	86 028	88 501	87 157	91 344	92 207	94 495	96 791	636 522
LUYNES		116 613	113 772	112 729	113 095	115 761	118 437	690 407
SAINT AVERTIN	126 980	124 323	126253	125 022	128 758	133 297	137 851	902 484
SAINT CYR SUR LOIRE	159 075	176 571	176 226	171 612	149 138	154 650	160 183	1 147 454
CHAMBRAY	97 082	168 858	174 153	183 632	181 594	180 251	185 361	1 170 931
LA RICHE	250 166	251 001	233 528	241 739	242 933	249 126	255 340	1 723 833
JOUE LES TOURS	260 383	270 778	259 416	255 932	245 303	249 491	252 458	1 793 760
ST PIERRE DES CORPS	363 481	355 436	364 537	375 334	381 794	389 499	399 871	2 629 952
Total	1 470 331	1 953 281	1 892 262	1 903 490	1 853 696	1 916 722	1 989 501	12 979 282

ANNEXE 4

BILAN DES REVERSEMENTS DE TP
(Hors allocation compensatrice de taxe professionnelle)

Année Montants en €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evol moy
Montant TP + Comp servies	74 838 175	79 577 502	84 675 513	88 021 398	89 551 946	95 871 155	100 176 845	
<i>Evolution</i>		6,33%	6,41%	3,95%	1,74%	7,06%	4,49%	4,98%
Attribution de compensation	68 306 647	69 351 304	70 368 883	69 438 903	69 339 112	69 377 353	69 350 385	
<i>Evolution</i>		1,53%	1,47%	-1,32%	-0,14%	0,06%	-0,04%	0,25%
Solde 1	6 531 528	10 226 198	14 306 630	18 582 495	20 212 834	26 493 802	30 826 460	
<i>Evolution</i>		56,57%	39,90%	29,89%	8,77%	31,07%	16,35%	29,51%
Dotation de solidarité communautaire	3 158 743	3 237 712	3 686 807	3 778 977	3 854 557	3 931 648	4 010 281	
<i>Evolution</i>		2,50%	13,87%	2,50%	2,00%	2,00%	2,00%	4,06%
Solde 2	3 372 785	6 988 486	10 619 823	14 803 518	16 358 277	22 562 154	26 816 179	
<i>Evolution</i>		107,20%	51,96%	39,40%	10,50%	37,93%	18,85%	41,28%
Fonds de concours	2 283 504	2 495 451	2 703 107	2 680 204	2 701 302	2 888 280	4 545 177	
<i>Evolution</i>		9,28%	8,32%	-0,85%	0,79%	6,92%	57,37%	12,16%
Solde 3	1 089 281	4 493 035	7 916 716	12 123 314	13 656 975	19 673 874	22 271 002	
<i>Evolution</i>		312,48%	76,20%	53,14%	12,65%	44,06%	13,20%	65,36%