

Objet : Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté d'agglomération castelroussine (CAC) (article L. 241-11, 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 castelroussine que vous présidez. L'entretien préalable avec le magistrat rapporteur a eu lieu le 3 mars 2005.

Dans sa séance du 28 juin 2005, la chambre a retenu des observations provisoires auxquelles vous avez apporté réponse le 21 décembre 2005.

La chambre, dans sa séance du 18 janvier 2006 a arrêté des observations définitives qui vous ont été adressées le 9 février 2006, que vous avez reçues le 13 février 2006 et auxquelles vous avez apporté une réponse le 28 février 2006.

En conséquence, conformément aux nouvelles dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport d'observations définitives ci-joint 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 communauté d'agglomération castelroussine.

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.

Michel-Pierre PRAT

Monsieur Jean-François MAYET

Président de la communauté d'agglomération castelroussine

Hôtel de Ville

36012 CHATEAUROUX CEDEX

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

(art. L. 241-11, alinéa 5 du code des juridictions financières)

arrêtées par la chambre régionale des comptes du Centre

dans sa séance du 18 janvier 2006

sur la gestion de la communauté d'agglomération castelroussine

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il dispose que cet examen " porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ".

C'est dans ce cadre que la chambre a examiné la gestion de la communauté d'agglomération castelroussine (CAC). Cet examen a porté sur la création de la communauté d'agglomération le 1er janvier 2000, sa gestion politique, administrative et financière, les conséquences de la gratuité des transports urbains de voyageurs et les politiques en faveur du développement économique et du sport.

I) LA CREATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION CASTELROUSSINE

La communauté d'agglomération castelroussine (CAC) a été créée le 1er janvier 2000. Seules

trois des six communes concernées avaient voté en faveur de cette création mais elles représentaient la majorité qualifiée requise à l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales.

Composée à l'origine des communes d'Ardentes, Châteauroux, Déols, Le Poinçonnet, Montierchaume et Saint-Maur, elle s'est agrandie en 2003 avec l'adhésion de Diors, Etrechet et Sacierges-Saint-Germain. Elle regroupe aujourd'hui environ 75 000 habitants (dont les 2/3 pour la ville centre), soit environ le tiers de la population du département de l'Indre.

Outre des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat et politique de la ville), la CAC s'était dotée de compétences optionnelles (voirie, protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) et facultatives (construction et aménagement des équipements de secours et de lutte contre l'incendie et protection des milieux naturels de la vallée de l'Indre, pour la partie "agglomération"). Ces compétences ont été ultérieurement complétées ou modifiées.

I.1) La définition de l'intérêt communautaire et la charte d'agglomération

Dans sa séance du 21 février 2000, le conseil communautaire a défini l'intérêt communautaire et les principes du partage de compétences dans les domaines économique, de l'aménagement de l'espace, de l'équilibre social de l'habitat, des parcs de stationnement et des équipements culturels et sportifs.

D'autres délibérations sont venues préciser ces orientations dont les premières le 6 avril 2000 : liste des zones d'activités transférées, critères de classement des voies d'intérêt communautaire, transfert du contrat de ville et des compétences en matière d'habitat.

La chambre constate que cette définition de l'intérêt communautaire, principalement par liste, ne contrevient pas aux dispositions de l'article L. 5216-5 III du code général des collectivités territoriales, l'intérêt communautaire pouvant être librement déterminé sous réserve de l'accord de la majorité requise.

Par délibération du 10 juillet 2000, les élus ont approuvé la charte d'agglomération présentant les principales caractéristiques du territoire et les deux grands axes de développement choisis : le développement économique et la valorisation du cadre de vie.

Le développement économique se composait de deux volets : l'accroissement de l'attractivité de l'agglomération dans le domaine économique et l'utilisation des moyens de communication existants comme vecteurs de développement, notamment par la création d'une plate-forme multimodale.

La valorisation du cadre de vie se déclinait en quatre orientations majeures : faciliter les conditions de déplacement, valoriser et protéger l'environnement, compléter et développer l'offre en équipements publics, répondre aux besoins en logements de la population.

I.2) L'évaluation des charges transférées

L'article 1609 nonies du code général des impôts dispose qu'une commission locale d'évaluation des transferts (CLET) est créée entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) et les communes membres afin d'évaluer les transferts de charges et déterminer le montant de l'attribution de compensation. Cette attribution est destinée à garantir la neutralité financière du transfert au moment où il est mis en œuvre, aussi bien pour les budgets communaux que pour le budget communautaire. Son calcul résulte de la différence entre le produit de la taxe professionnelle majorée des différentes compensations et les charges transférées.

En ce qui concerne la CAC, l'évaluation des charges a été confiée à un cabinet extérieur. Le coût des dépenses transférées a été évalué d'après la moyenne de leur coût réel sur les trois dernières années pour la plupart des charges directes ou par application de ratios identiques aux six communes pour la compétence voirie, la protection des milieux naturels de la vallée de l'Indre et les charges indirectes (personnel des fonctions support). Ce coût a été réduit, le cas échéant, des recettes de fonctionnement afférentes à ces charges.

Dans sa séance du 17 novembre 2000, la CLET de la communauté d'agglomération de Châteauroux a arrêté le montant de l'attribution de compensation relative aux premiers transferts. Son montant a été estimé à 21 496 546,43 euros, soit 71,5 % des dépenses réelles de fonctionnement 2000. L'ensemble des procès-verbaux des communes approuvant ce montant a été produit.

Cette attribution de compensation a évolué en 2002 avec le transfert des charges liées aux ordures ménagères et à la compétence incendie, puis en 2003 suite au transfert des compétences eau et assainissement. Elle est ainsi passée de 21 496 546,43 euros à 19 707 162 euros, soit 50,5 % des dépenses réelles de fonctionnement 2003.

S'agissant des ordures ménagères, la chambre observe que, compte tenu de la grande disparité du mode de financement du service (redevance pour deux communes et taxe pour quatre) et du taux inégal de couverture des dépenses par les recettes (participation du budget général pour quatre communes, quasi équilibre pour une et excédents pour la dernière), le conseil communautaire a décidé, le 12 octobre 2001, de laisser à la charge des communes le coût lié à l'apport des déchets produits par les services communaux dans les déchetteries, de laisser à Châteauroux 50 % de son excédent de recettes, de limiter la variation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) communautaire créée à cette occasion à +/- 5 % et de financer le solde par le budget général de la CAC.

I.3) Les modalités de transferts des personnes et des biens

La chambre a examiné les modalités des différents transferts effectués conformément à l'article L. 5211-5-III du code général des collectivités territoriales.

* Les transferts de personnel

La communauté d'agglomération a produit les comptes-rendus des réunions des comités techniques paritaires et la liste des agents concernés. Par délibération en date du 6 avril 2000, elle s'est engagée à maintenir, à titre individuel, les avantages acquis du personnel transféré et à prendre des dispositions pour harmoniser les régimes des agents.

La procédure suivie n'appelle pas d'observation particulière.

* les transferts de biens

L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales dispose que "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 transfert pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité 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."

La chambre constate que les procès-verbaux ont été produits pour les compétences voirie, collecte des ordures ménagères, sports (site des Tourneix) et tourisme (campings).

La communauté d'agglomération a précisé que l'inventaire des biens liés aux compétences " eau potable " et " assainissement " était en cours de réalisation pour les neuf communes concernées.

I.4) L'intégration du territoire communautaire dans le paysage intercommunal départemental

La chambre observe que la communauté d'agglomération castelroussine s'intègre dans un paysage intercommunal particulièrement complexe et éclaté qu'il s'agisse du découpage territorial, des schémas territoriaux ou de la coexistence d'un nombre important de structures intercommunales.

Sur les neuf communes de la CAC, seulement quatre (Châteauroux, Déols, Le Poinçonnet et Saint-Maur) font partie de l'unité urbaine au sens de l'INSEE. La communauté d'agglomération est néanmoins d'un seul tenant et ne comporte aucune enclave. De son côté, si l'aire urbaine qui regroupe 37 communes, intègre les neuf communes de la communauté d'agglomération, elle

comprend également dix autres communes adhérentes à quatre communautés de communes différentes dont le territoire dépasse ses limites. Il s'agit des communautés de communes Val de l'Indre-Brenne (CCVIB), canton d'Argenton, Brenne-Val-de-Creuse et région de Levroux.

Bien que majoritairement situé sur le territoire du pays Castelroussin-Val de l'Indre (PCVI), le territoire de la CAC s'étend sur les six pays que comprend le département de l'Indre. La CAC a précisé que sans les habitants de l'agglomération, certains pays passeraient en dessous du seuil de population que la région exige pour contractualiser.

La chambre observe que cette absence de cohérence se retrouve au niveau du schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui dépasse très largement le cadre de l'agglomération puisqu'il s'étend à douze communes et deux EPCI (la CAC et la communauté de communes Val de l'Indre/Brenne). Par arrêté du 6 juin 2002, la préfète de l'Indre a donc créé un syndicat mixte spécifique pour l'élaboration et le suivi du SCOT. La chambre observe que par délibération en date du 21 février 2003, le conseil communautaire a approuvé le principe d'une convention avec la chambre de commerce et d'industrie de l'Indre (CCI) pour l'élaboration du schéma de développement des équipements commerciaux (SDEC) dans le cadre du SCOT.

Le paysage intercommunal, lui aussi complexe et morcelé, se superpose aux découpages présentés ci-dessus. La CAC adhère au syndicat mixte du bassin de vie castelroussin Val de l'Indre (SMBVC) en lieu et place des cinq communes présentes antérieurement à sa création selon la procédure de représentation-substitution de l'article L. 5216-7 du code général des collectivités territoriales. Le SMBVC a pour objet d'élaborer et de mettre en œuvre une politique commune de développement et d'aménagement sur son périmètre reconnu en tant que pays. Outre la CAC, le syndicat comprend neuf communes, la communauté de communes Val de l'Indre-Brenne et le conseil général. Le pays et la communauté d'agglomération ont signé en août 2004, une charte de développement dont la chambre constate qu'elle reprend les grandes lignes de la charte d'agglomération de juillet 2000.

La CAC est également présente dans le syndicat mixte de l'aéroport Marcel Dassault avec le département, la CCI et la commune de Coings, le syndicat mixte de traitement des ordures ménagères de la région de Châteauroux avec quatre communes, deux communautés de communes (Argenton et Val de l'Indre-Brenne) et le SICTOM de Buxières d'Aillac. Elle fait également partie du syndicat des eaux de la Demoiselle (en substitution de la commune de Saint-Maur) qui comprend onze autres communes et du syndicat des eaux de la Ringoire à la place des communes de Montierchaume et Diors avec la commune de Coings.

La chambre prend acte toutefois de la dissolution des syndicats dont le périmètre correspondait à celui de la communauté d'agglomération, conformément aux dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 :

1. Syndicat intercommunal de Châteauroux-Déols-Montierchaume pour la création de la zone

industrielle de La Malterie

2. Syndicat intercommunal pour la réactivation de la desserte ferroviaire d'Ardentes-Châteauroux
3. Syndicat intercommunal Châteauroux-Saint-Maur "CAP SUD"
4. Syndicat intercommunal des transports urbains

La chambre estime que cette organisation territoriale et administrative complexe, à laquelle participe la communauté d'agglomération de Châteauroux, n'est pas de nature à favoriser la lisibilité des politiques publiques menées dans le département.

II) LA GESTION POLITIQUE, ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE

II.1) L'organisation politique et administrative

II.1.1) Le rôle des élus

Les statuts de la communauté d'agglomération précisent la composition du conseil de communauté mais renvoient au règlement intérieur, modifié en 2003, pour les conditions de son fonctionnement.

Le conseil de communauté est aujourd'hui composé de 62 conseillers dont 50 % représentent la ville centre. Les 31 autres sièges sont répartis comme suit : huit pour Déols, six pour Le Poinçonnet, quatre pour Ardentes et Saint-Maur, trois pour Montierchaume et enfin deux pour Diors, Etrechet et Sassierges-Saint-Germain. Le bureau est composé d'un président, de 12 vice-présidents et de 15 conseillers communautaires. Les délégations attribuées au bureau et au président par le conseil communautaire n'appellent pas de remarque particulière.

Il existe cinq commissions permanentes : administration générale et finances, développement économique, environnement et mobilité interurbaine, politique de la ville et urbanisme-voirie-équipement. Chaque conseiller communautaire est membre d'une commission.

II.1.2) L'organisation administrative

Depuis le 1er janvier 2003, les services de la CAC sont organisés en quatre pôles : direction des moyens, direction de l'aménagement et du développement, direction des services à la population, politique de la ville et de l'habitat.

Au total, la CAC emploie aujourd'hui 109 agents dont 19,5 postes de catégorie A et 13 postes de catégorie B, auxquels s'ajoutent deux personnes en contrats aidés (un contrat emploi solidarité et un emploi jeune). La chambre relève que trois postes sont pourvus par des contractuels relevant

de l'alinéa 1 de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Deux postes de catégorie A sont pourvus par des contractuels relevant de l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi de 1984.

La CAC a passé des conventions de mise à disposition de personnel ainsi que des conventions de service, principalement avec la ville de Châteauroux.

Par courrier en date du 24 janvier 2003 relatif aux prestations de communication, le préfet a souligné que " la convention de prestations de service " moyens généraux " ainsi que la convention de prestations de service " communication " passées avec la ville de Châteauroux respectivement les 9 janvier 2001 et décembre 2000 ", entraînent dans le champ d'application du code des marchés publics, notamment à la rubrique 72 de la nomenclature des fournitures et services définies par l'arrêté ministériel du 13 décembre 2001.

Toutefois, l'article 166 de la loi du 13 août 2004 sur les responsabilités locales dispose, par modification de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales, que " les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. "

Dans sa réponse, la CAC a indiqué qu'elle n'avait pas été créée pour assurer du fonctionnement mais pour investir et créer des richesses futures notamment avec sa compétence première qui est le développement économique.

II.2) La présentation des comptes et la situation financière

L'analyse financière de la communauté a été menée à partir des comptes de gestion des exercices 2000 à 2003. Cette analyse porte sur la présentation des comptes et l'évolution des grands postes de dépenses et recettes du budget principal, une étude plus fine n'ayant guère de sens en période de montée en puissance d'un EPCI dont les compétences et donc les budgets sont peu comparables d'une année sur l'autre.

Les budgets annexes du transport et de Cap Sud sont examinés dans la partie du rapport qui les concerne (III.2. et IV.3). Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement n'apparaissent qu'en 2003 et n'ont donc fait l'objet d'aucune analyse particulière, faute de recul suffisant.

En préambule, la chambre observe que si les taux de réalisation de la section de fonctionnement peuvent être considérés comme corrects tant en dépenses (78 % à 89 %) qu'en recettes (90 % à 99 %), les taux de réalisation des dépenses réelles d'investissement restent faibles même s'ils progressent fortement entre 2000 (5 %) et 2003 (59 %).

La communauté d'agglomération castelroussine a précisé, dans sa réponse, qu'après les phases d'études engagées en 2001, elle était passée en phase opérationnelle d'où une amélioration sensible constatée en 2004 avec un taux de réalisation des dépenses d'investissement de 73 %.

II.2.1) La présentation des comptes

La chambre est amenée à formuler un certain nombre d'observations portant sur la présentation des comptes produits qui, dans un double souci de respect des obligations légales ou réglementaires et de meilleure information du citoyen, gagnerait à être améliorée.

Le compte administratif (CA) de l'exercice 2000 fait apparaître des dépenses engagées non mandatées (page 4 du CA) pour la somme de 305 018,77 euros qui sont reprises en restes à réaliser en fonctionnement (page 6 du CA). Il en est de même en 2001 pour un montant de 544 242,99 euros.

La chambre rappelle que l'instruction M 14 pose le principe du rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent en application du principe d'indépendance des exercices (Tome II Titre III chapitre 4 " opérations de fin d'exercice "). La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés, en raison, notamment pour les dépenses, de la non réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Le rattachement ne vise que la seule section de fonctionnement. Il ne concerne pas la section d'investissement qui peut faire apparaître des restes à réaliser, correspondant aux dépenses d'investissement engagées non mandatées et aux recettes d'investissement certaines à réaliser.

La chambre observe également que les ratios synthétiques présentés par la CAC dans son compte administratif 2003 ne mentionnent pas la dette par habitant qui s'élève à 78 euros pour le budget principal et 155,5 euros pour le budget consolidé. Elle rappelle que cette information a été rendue obligatoire par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite loi ATR.

Enfin, elle note que le bilan des acquisitions et cessions immobilières n'est pas annexé aux comptes administratifs de la CAC (à l'exception de l'exercice 2003) comme le prévoit l'article L. 5211-37 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 39 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 : " Le bilan des acquisitions et cessions opérées par un établissement public de coopération intercommunale est soumis chaque année à une délibération de l'organe délibérant. Ce bilan est annexé au compte administratif de l'établissement concerné ".

La CAC a répondu que bien que les bilans n'aient pas été annexés au compte administratif 2002, ils ont cependant été présentés en conseil communautaire et annexés ensuite aux comptes administratifs 2003 et 2004. Il en est de même pour le rattachement des charges et produits ainsi

que pour les ratios.

La chambre prend acte de la production du bilan 2002 en cours d'instruction et de leur présence aux comptes administratifs 2003 et 2004.

II.2.2) La section de fonctionnement du budget principal

* Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses nettes du budget principal sont passées de 27,624 Meuros en 2000 à 35,121 Meuros en 2003, soit une augmentation de 27 %.

Comme il est habituel en période de démarrage d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le versement aux communes de l'attribution de compensation a représenté le principal poste de dépenses : 77,8 % en 2000, 73,2 % en 2001 puis 58,5 % en 2002 et 56,1 % en 2003 avec la prise en charge directe par la CAC d'un certain nombre de compétences dont principalement les ordures ménagères.

La chambre rappelle que la CAC perçoit la totalité de la taxe professionnelle, les communes, pour leur part, conservant la totalité des impôts ménages (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti). La perte de ressources des communes est couverte par une attribution de compensation, versée par l'EPCI. Cette attribution constitue une dépense obligatoire pour la CAC, pérennisée dans le temps mais gelée en valeur absolue. En 2003, cette attribution de compensation s'est élevée à 19,716 Meuros alors que les produits de la fiscalité, hors taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) étaient de 19,917 Meuros. La chambre observe que la CAC a reversé la quasi-totalité de ses recettes fiscales, hors TEOM, aux communes membres. Elle constate également qu'à ce jour, la CAC n'a pas mis en place de dotation de solidarité communautaire.

Les charges propres de gestion courante, hors frais de personnel, ont connu une progression modérée de + 9 %. Cette hausse est essentiellement due à la progression du poste " prestations de services ". Son poids dans les dépenses de fonctionnement a varié de 13 % en 2000 à 11,1 % en 2003.

Les charges de personnel (0,244 Meuros en 2000 et 3,440 Meuros en 2003) ont évolué avec la mise en œuvre progressive des compétences de la CAC. Elles représentaient 9,8 % des dépenses de fonctionnement en 2003 contre seulement 0,9 % en 2000. Les effectifs de la CAC sont passés de 10 personnes en 2000 à 19 en 2001, 79 en 2002 et 85,5 en 2003. La forte progression des dépenses en 2002 (+ 6,8 %) et 2003 (+ 9,8 %) s'explique par le transfert de la compétence " ordures ménagères " et, en 2003, également par le remboursement pour deux années des mises à disposition de personnel par la ville de Châteauroux, suite aux remarques du préfet sur les conventions de prestations de service (cf supra II.1.2).

L'évolution des transferts versés, de 2,299 Meuros en 2000 (8,3 % des dépenses) à 6,579 Meuros en 2003 (18,7 % des dépenses), provient essentiellement du transfert de la compétence " incendie et secours " au service départemental de secours et d'incendie (SDIS) avec pour corollaire une participation d'environ 2,150 Meuros qui explique la moitié de l'augmentation du chapitre.

Sur la période, la charge financière est restée peu significative. Les autres charges de gestion reflètent l'évolution des comptes 67 " charges exceptionnelles " et notamment la valeur nette comptable des actifs cédés et 68 " dotation aux amortissements et provisions " mais ne représentent que 4 % des dépenses de fonctionnement en 2003.

S'agissant de la répartition des dépenses par fonction telle qu'elle apparaît en 2003, les fonctions 8 " aménagement et services urbains " (7,150 Meuros soit 20,3 %) et 9 " action économique " (2,420 Meuros soit 6,9 %) ont le plus progressé sur la période. La compétence " ordures ménagères " représentait 5,681 Meuros sur les 7,150 Meuros de la fonction 8. Viennent ensuite les services généraux (2,532 Meuros), la fonction 1 " sécurité " (2,156 Meuros) qui comprend quasi uniquement la participation au SDIS et la fonction 7 " logement " (0,647 Meuros).

La chambre observe que les charges non ventilées qui comprennent principalement l'attribution de compensation aux communes, représentaient plus de la moitié des dépenses de fonctionnement en 2003.

* Les recettes de fonctionnement

Au budget principal de la communauté, le produit de la fiscalité locale est, pour l'essentiel, constitué par la taxe professionnelle unique (TPU). Son taux de 16,12 % est resté inchangé pour l'ensemble de la période étudiée. Il s'agit du taux maximum autorisé, en fonction du taux moyen pondéré des taxes communales, en l'absence de marge de manœuvre de progression. En effet, par délibération en date du 6 avril 2000, la CAC a choisi d'harmoniser les taux appliqués dans les communes sur douze ans, comme le permet la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, au lieu d'une durée théorique de six ans compte tenu de l'écart entre le taux le plus élevé (18,93 %) et le moins élevé (8,52 %).

La CAC a également perçu des compensations fiscales correspondant à la dotation de péréquation (1,27 Meuros en 2003) et surtout à la compensation de l'Etat au titre de la taxe professionnelle (9,34 Meuros en 2003).

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un critère déterminant pour le niveau et l'évolution annuelle de la dotation d'intercommunalité. Il a pour objectif de favoriser, en termes de dotations de l'Etat, les structures à fiscalité propre les plus intégrées. Pour optimiser le CIF, il faut donc réduire les reversements de fiscalité aux communes et augmenter, à due concurrence, les

transferts de charges vers la communauté d'agglomération. Les produits fiscaux pris en compte sont ceux de l'année N-1 ; pour les EPCI nouvellement créés, il est fait application du CIF moyen des groupements de même catégorie. Pour les dépenses de transfert, sont prises en compte celles de l'année N-2. Un coefficient de pondération est appliqué aux recettes pour la deuxième année de création.

En 2000, le CIF de l'agglomération de Châteauroux, était égal au taux moyen soit 0,5020. Il est passé à 0,423107 en 2003 pour un taux moyen de 0,39438. Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a ainsi progressé de 2,395 Meuros à 2,577 Meuros sur la période (+ 7,6 %). Cette recette ne représentait, en 2003, que 6,3 % des recettes totales de fonctionnement.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, instaurée en 2002, s'élevait à 5,633 Meuros en 2003 auxquels s'ajoutaient 0,324 Meuros de redevances payées par les communes, au titre des mises en déchetterie, soit des recettes totales pour la gestion des déchets ménagers de 5,957 Meuros correspondant à une dépense de 5,681 Meuros.

Les autres recettes de gestion reflètent l'évolution des comptes 75 " autres produits de gestion courante " et 77 " produits exceptionnels " et notamment les produits des cessions d'immobilisations mais ne représentent que 3,9 % des recettes de fonctionnement en 2003.

La chambre constate que les recettes de la CAC ont augmenté plus vite que les dépenses entre 2000 et 2003 : + 32 % contre + 27 %, ce qui explique l'amélioration du résultat de fonctionnement. Egal à 3 251 157 euros en 2000, à 2 608 572 euros en 2001 et à 4 645 142 euros en 2002, il s'élevait à 5 725 426 euros en 2003 où il représentait 14 % des recettes de fonctionnement contre 10,5 % en 2000.

II.2.3) La section d'investissement

* Les recettes d'investissement

L'amélioration du résultat de fonctionnement a permis de dégager une épargne brute également en progression importante. Elle est passée de 3,251 Meuros en 2000 à 6,028 Meuros en 2003. Les remboursements d'emprunts encore faibles sur la période, ont laissé à la communauté d'agglomération une épargne nette conséquente : 3,251 Meuros en 2000, 5,863 Meuros en 2001, 3,948 Meuros en 2002 et 5,069 Meuros en 2003.

En 2003, l'endettement du budget principal s'élevait à 5,9 Meuros. Il faut y ajouter 1,8 Meuros pour le budget annexe Cap Sud, 2 Meuros pour le budget annexe de l'assainissement et 2 Meuros pour celui de l'eau soit un endettement consolidé de 11,7 Meuros.

* Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'équipement représentent le principal poste des dépenses d'investissement. Elles s'inscrivent dans le cadre du plan pluriannuel d'investissement et du contrat d'agglomération.

Le plan pluriannuel d'investissement pour la période 2000/2006 s'élevait à 99 Meuros dont 36 Meuros pour l'économie, 28 Meuros pour les infrastructures, 35 Meuros pour les équipements publics. Par décision du conseil communautaire du 15 octobre 2003, il a été porté à 109 Meuros après une première révision en novembre 2002. Il devait être initialement financé pour 30,49 Meuros par l'emprunt, 9,15 Meuros par l'autofinancement et pour le reste, par subventions (département, région et Europe). Ce plan prévoyait des crédits à hauteur de 16,57 Meuros pour moderniser les zones d'activités existantes, 1,88 Meuros pour développer la filière bois, 4,36 Meuros pour assurer le développement commercial en centre-ville et en périphérie (intégralement pour Cap Sud) et 15,39 Meuros pour reconverter des friches industrielles (intégralement pour le centre Colbert).

En raison du retard pris, la durée du plan a été prolongée de deux ans. La CAC a fourni un état des réalisations annuelles faisant apparaître un cumul pour les années 2000 à 2003 de 27,578 Meuros en dépenses, soit environ 25 % des prévisions sur quatre ans et de 4,998 Meuros en recettes dont 4,37 Meuros d'emprunt, 2,20 Meuros de subventions et le solde par autofinancement.

Par délibération du 15 décembre 2000, le conseil communautaire a autorisé son président à signer un contrat d'agglomération avec la région Centre. Signé le 23 février 2001 pour une durée de quatre ans, ce projet reprenait les deux axes forts de la charte d'agglomération : favoriser le développement économique et valoriser le cadre de vie. La région affectait un budget total de 11 938 663,67 euros dont 1 743 635,64 euros au titre du fonds Sud réparti comme suit :

Axe 1 Accroître l'attractivité de l'agglomération dans le domaine économique (6 327 832,18 euros dont 1 650 260,62 euros pour le fonds Sud). Etaient notamment prévus 762 245,09 euros pour la viabilisation de la zone Cap Sud et 3 214 061 euros pour le site SEITA.

Axe 2 Utiliser les moyens de communication existants comme vecteur de développement et créer une plateforme multimodale (184 844,43 euros dont 93 375,02 euros pour le fonds Sud).

Axe 3 Faciliter les conditions de déplacement (838 469,60 euros).

Axe 4 Valoriser et protéger l'environnement (1 158 612,53 euros).

Axe 5 Compléter et développer l'offre en équipements (1 509 796,07 euros)

Axe 6 Répondre aux besoins de la population en logements (1 919 108,86 euros).

A ce titre, la région a versé 136 609,56 euros en 2001 dont 91 255,98 euros pour le contrat de

ville (Axe 6) et 45 353,58 euros pour la réactivation de la desserte ferroviaire d'Ardenes (Axe 2). En 2002, elle a versé 386 722,88 euros dont 22 623,43 euros pour une étude dans le cadre d'une opération publique d'aménagement d'habitat (Axe 6), 204 306,07 euros pour Cap Sud (Axe 1), 3 412,11 euros pour la zone de La Malterie (Axe 1), 28 400,27 euros pour la desserte ferroviaire (Axe 2), 95 890,43 euros pour le bâtiment SCR et 32 090,57 euros pour la SEITA (Axe 2). Sa participation 2003 s'est élevée à 110 116,15 euros. Au total et sur trois ans, la région a payé 633 448,59 euros soit à peine 5,3 % du contrat d'agglomération.

La chambre rappelle que ce contrat était en vigueur jusqu'au 23 février 2005. Interrogée en cours d'instruction, la région a indiqué que seuls 6 268 876,82 euros étaient engagés au 8 mars 2005 (61,5 % du contrat) et 1 556 580,30 euros mandatés (15,3 % du contrat). Elle a néanmoins précisé que si le contrat avait pris fin le 23 février 2005, la communauté d'agglomération disposait d'un délai de deux mois pour compléter son dossier de demande de subvention au titre des opérations inscrites dans le contrat et non encore engagées. Ainsi, à la date du 26 juillet 2005, la région confirme, qu'après achèvement du contrat, le taux d'engagement est supérieur à 75%.

Dans sa réponse, la CAC précise qu'à ce jour, les crédits du contrat ont globalement été engagés à hauteur de 88,85 % (hors fonds sud) et que parmi les projets financés, les projets "intercommunaux" ont fait l'objet d'un engagement de 91,80 %.

La chambre estime que ces reports expliquent le faible taux de réalisation de la section d'investissement, le niveau modéré de l'endettement et donc le bon niveau de l'épargne nette. Toutefois, l'engagement, à terme, de ces différents projets est de nature à modifier cette situation.

III) LES CONSEQUENCES DE LA GRATUITE DES TRANSPORTS

III.1) Les conséquences juridiques

* L'annulation contentieuse de la délégation du service public de transport

L'exploitation du réseau de transport public urbain est confiée, depuis de nombreuses années mais sous des formes juridiques différentes, à la société ST2C, filiale de Kéolis. La dernière convention de délégation de service public avec la société, signée le 22 décembre 2000, pour une durée de 6 ans, prenait effet le 1er janvier 2001.

Par délibération en date du 9 novembre 2001, le conseil communautaire a autorisé la passation d'un avenant qui est entré en vigueur le 22 décembre 2001 pour une période expérimentale de deux ans et demi. Il avait pour objet, outre l'instauration de la gratuité du service pour tous les usagers, de réaménager les lignes du réseau en améliorant les dessertes des communes périphériques, d'organiser le financement du service et l'acquisition de nouveaux équipements.

Saisi le 11 janvier 2002 par le préfet de l'Indre, le tribunal administratif de Limoges a annulé, le 31

octobre suivant, la délibération du conseil communautaire du 9 novembre 2001 ainsi que l'avenant précité.

En effet, dans la convention du 22 décembre 2000, la rémunération globale du délégataire était composée de la redevance perçue auprès des clients du réseau, des produits de la publicité et d'une contribution financière forfaitaire versée par la CAC. Pour compenser la perte des recettes trafic, l'avenant annulé prévoyait une augmentation de la contribution forfaitaire versée par la CAC et donc modifiait la structure de la rémunération du délégataire en ne la reliant à l'exploitation du service que par l'intermédiaire de l'intéressement à l'évolution des voyages qui ne représentait, pour les années 2002 et 2003, que 0,58 % et 0,56 % de la contribution forfaitaire. Le tribunal administratif a donc estimé que la rémunération de la ST2C ne pouvait plus être regardée comme substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service, que la convention n'avait donc plus le caractère d'une délégation de service public mais celui d'un marché public et qu'en conséquence, la CAC aurait dû respecter la procédure fixée par le code des marchés publics et en particulier les règles de mise en concurrence.

* Les transactions passées à la suite de l'annulation

La chambre observe que, tirant les conséquences de cette annulation, le comptable de la CAC a rejeté, pour défaut de production de pièces justificatives régulières, le mandat n° 84 du 12 novembre 2002 d'un montant de 241 821,98 euros concernant la rémunération de l'exploitant ST2C pour le mois de novembre 2002. Le 25 novembre, le président de la CAC lui a adressé un ordre de réquisition de payer ce mandat, ce dont le trésorier payeur général a informé la chambre conformément à l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales.

Pour régler cette situation et maintenir la continuité du service public, la communauté d'agglomération a passé plusieurs conventions transactionnelles avec son prestataire ST2C.

Une première transaction, signée le 20 février 2003, réglait les conséquences de l'annulation de l'avenant pour la période allant de sa prise d'effet le 22 décembre 2001 à son annulation le 31 octobre 2002. Cette convention prévoyait que ST2C reverserait à la communauté les sommes payées en exécution de l'avenant soit un total de 401 348,76 euros TTC. En contrepartie, le délégataire aurait droit à une indemnité s'élevant à 375 019,08 euros TTC en raison du service fait. Cette transaction n'appelle pas d'observation particulière de la part de la chambre.

Il n'en est pas de même pour une deuxième transaction, signée le même jour, qui avait pour objet d'indemniser le délégataire pour les prestations effectuées afin d'assurer, à la demande de la communauté, la continuité du service public dans la limite des dépenses utiles. La période concernée s'étendait du 1er novembre 2002 à la date de résiliation de la convention de délégation. Cette transaction avait également pour objet de fixer le montant des sommes dues au titre de la remise des biens financés par ST2C et nécessaires à la continuité du service public dans le cadre du futur marché.

Bien qu'elle estime que la CAC ne pouvait, en méconnaissance du droit, mandater des rémunérations non prévues dans la délégation initiale - elle a d'ailleurs continué de verser tous les mois à ST2C la contribution financière forfaitaire contractuelle -, la chambre constate que le service a été fait, que la CAC a lancé une procédure de marché dès le mois de décembre 2002 et que les compléments de rémunérations n'ont pas dépassé le niveau des recettes trafic encaissées antérieurement.

ST2C a, en effet, perçu en 2003 une indemnité mensuelle fixée à 32 757,39 euros. Sur douze mois, ce complément de rémunération s'est élevé à 393 088,68 euros pour des recettes trafic encaissées par le délégataire en 2001 de 394 065,01 euros. Par ailleurs, en contrepartie de la remise des biens, la CAC a versé au délégataire une indemnité fonction de la valeur nette comptable de ces derniers, arrêtée au 31 décembre 2002 à 290 358,88 euros TTC.

Une troisième transaction, signée le 27 février 2004, avait pour but de fixer les conditions de la résiliation de la convention du 22 décembre 2000. Cette transaction, conforme au droit de résiliation unilatérale de la collectivité, stipulait le versement du solde de l'exercice 2002 soit 69 585,18 euros en faveur de ST2C, le versement de 232 286,60 euros au titre de l'exercice 2003, le transfert de propriété, vers l'autorité organisatrice, de tous les biens nécessaires à l'exploitation moyennant le paiement de 531 550,25 euros à ST2C pour les trois autobus acquis en 2002, et le montant des indemnités de résiliation dues par la CAC soit 42 200 euros.

* Le nouveau dispositif contractuel mis en place

Pour se mettre en conformité avec la réglementation telle qu'elle lui avait été rappelée par le jugement du tribunal administratif de Limoges, la CAC a engagé une procédure de marché négocié sur le fondement des articles 82 et 84 du code des marchés publics.

La chambre observe que, malgré un appel à la concurrence lancé en avril 2003 au niveau européen, un seul candidat s'est manifesté, ST2C, l'exploitant déjà en charge du réseau qui s'est vu, après négociation, confier le contrat entré en vigueur le 1er janvier 2004 pour une durée de cinq ans.

La société est rémunérée sur la base d'un prix forfaitaire fixé à la signature du contrat pour chaque année d'exploitation (montant total pour cinq ans : 15 253 886 euros HT valeur juin 2003). Il est prévu que ce forfait puisse faire l'objet d'ajustements annuels en fonction de critères tels que l'évolution des prix ou les modifications de l'offre de référence. La chambre note que ST2C prend les risques industriels liés à l'exploitation mais pas le risque commercial, à l'exception des produits publicitaires. De son côté et contrairement à la convention de délégation, la CAC a en charge les renouvellements et acquisitions de matériels.

La chambre note toutefois que le budget annexe du transport dégageait, fin 2003, un excédent

cumulé de 1 524 806 euros, réintégré dans le budget principal au 1er janvier 2004, qui pourrait être utilisé pour financer une partie de ces investissements.

Le marché a également mis en place un intéressement du prestataire, négatif ou positif, en fonction de la réalisation des objectifs de fréquentation annuelle (l'objectif de fréquentation annuelle à atteindre est de 3 500 000 voyages dès 2004) et du respect des engagements pris en matière de qualité selon cinq critères (information des voyageurs, ponctualité, propreté, satisfaction de la clientèle et traitement des réclamations). Il prévoit également que les gains ou pertes de productivité sont partagés à part égale entre les deux parties. La chambre rappelle que dans la précédente convention, un intéressement à la qualité du service (seul le critère relatif au traitement des réclamations n'était pas prévu) et à l'évolution des recettes existait déjà.

III.2) Les conséquences financières

L'équilibre financier du service public de transport doit s'analyser au regard des nombreux changements intervenus entre 2000 et 2004 : marché en 2000, délégation de service public en 2001, gratuité en 2002, augmentation du taux du versement transport, augmentation progressive de l'offre kilométrique, période transitoire entre fin 2002 et 2004 consécutive à l'annulation de l'avenant.

La chambre note que pour compenser la perte des recettes trafic, estimées alors à 412 000 euros, la CAC prévoyait d'étendre le versement transport aux communes d'Ardentes et de Montierchaume pour une recette supplémentaire de 91 500 euros, d'augmenter son taux de 0,55 % à 0,60 % soit un gain de 213 500 euros, et de réaliser des économies de fonctionnement pour un montant de 107 000 euros.

La chambre observe que l'augmentation escomptée du produit du versement transport a bien eu lieu puisque entre 2000 et 2003, il a progressé de 37 % amenant 993 330 euros de ressources supplémentaires soit en moyenne 331 000 euros par an pour une prévision de 305 000 euros. Elle observe, à l'inverse, que les services de la CAC n'ont pas été en mesure de chiffrer les économies prévues.

Elle constate également que la prise en charge de la gratuité du service a été facilitée par le fait qu'avant 2002, les recettes trafics ne représentaient qu'un faible pourcentage des recettes totales (15 % des recettes apportées par le versement transport) et que la gratuité concernait déjà près de la moitié des voyageurs.

De leur côté, les dépenses de fonctionnement sont passées de 2 414 539 euros en 2000 à 3 369 252 euros en 2003 (+ 39 %), la subvention à ST2C s'étant accrue de 1 817 083 euros à 2 975 637 euros (+ 64 %). Toutefois, le coût du kilomètre (ratio charges/km) n'a augmenté que de 9%, passant de 2,35 euros en 2000 à 2,57 euros en 2003.

Hors effet volume, c'est-à-dire après prise en compte de l'augmentation de l'offre kilométrique de 1 031 415 km à 1 312 894 km, les charges du service ont augmenté de 11,7 % et la subvention à ST2C de 27,3 %. La chambre estime que cette évolution n'est pas excessive comparée à celle d'autres réseaux de transport.

III.3) L'impact sur l'offre et la fréquentation du service

La charte d'agglomération prévoyait de développer les transports collectifs. Malgré des mesures financières avantageuses, les taux de fréquentation étaient, en effet, relativement faibles avec un ratio de 22,5 voyages par an et par habitant en 2000. Ce chiffre était certes en amélioration par rapport à 1995 (12,4 voyages) mais toujours nettement en deçà de la moyenne nationale (45,2 voyages pour les réseaux de plus 50 000 et moins de 100 000 habitants).

Le conseil communautaire du 9 novembre 2001 autorisant la signature de l'avenant définissait ainsi les buts poursuivis et les moyens d'y parvenir :

- * inscrire le fonctionnement du réseau de transport public urbain dans une politique volontariste d'amélioration de la mobilité urbaine en cours d'étude au travers du plan de déplacement urbain qui est en cours d'élaboration ;

- * développer l'usage du réseau de transport public urbain par l'instauration de la gratuité totale pour toute la population, le réaménagement complet des lignes du réseau et l'amélioration des dessertes des communes périphériques regroupées au sein de la CAC ;

- * ne pas faire appel à la fiscalité locale pour le financement de l'exploitation ;

- * confier au délégataire le soin de réaliser les nouveaux investissements en matériel roulant et matériel embarqué. La délégation de service public ayant été remplacée par un marché, c'est finalement à la CAC que revient cette charge.

Avec la mise en place de la gratuité totale, la communauté d'agglomération s'était fixée, en décembre 2001, un objectif ambitieux de doublement du nombre de voyages par an fixé à 3,2 millions de voyages.

La chambre estime qu'au-delà de la gratuité, les mesures d'accompagnement, en particulier en matière de stationnement et la restructuration du réseau en juillet 2002, ont contribué de façon efficace au succès du transport public. Cette réorganisation avait pour but de mieux l'adapter aux usagers et notamment aux scolaires tout en désengorgeant le centre ville et en diminuant les fréquences ainsi que les temps de parcours.

L'offre kilométrique a été augmentée. Elle est passée de 1 031 415 km en 2000 à 1 081 000 km en 2001 (+ 4,8 %) avec la desserte de deux nouvelles communes : Ardentes et Montierchaume.

Elle est passée ensuite à 1 260 000 km (+ 16,5 %) en 2002 puis à 1 313 000 km en 2003 (+ 4 %) soit un ratio de 17,36 km/habitant.

Au vu des statistiques produites, la chambre constate que l'objectif de 3,2 millions de voyageurs a été largement atteint, voire dépassé, en deux ans puisque de 2001 à 2003 le nombre de voyages annuels a progressé de 1 568 017 à 3 388 634 (+122 %). Rapporté au nombre d'habitants, la fréquentation du réseau de bus se situe, en 2003, à 45,18 voyages par an et par habitant. Si la gratuité a eu une incidence importante sur ces résultats (+ 49 % à offre égale entre janvier 2001 et janvier 2002), le réaménagement du réseau a eu, lui aussi, des conséquences positives, en particulier sur les lignes à vocation scolaire qui progressent de 108 % entre septembre 2001 et septembre 2002.

IV) LA POLITIQUE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

IV.1) Les objectifs et les montants affectés

Les statuts de la communauté d'agglomération lui ont attribué une compétence, relativement large, regroupant, d'une part, la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de toutes les zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, aéroportuaires, qui sont d'intérêt communautaire, et, d'autre part, la mise en oeuvre de toutes les actions de développement d'intérêt communautaire.

La charte d'agglomération a mis l'accent sur deux axes de renforcement des facteurs de développement économique. Le premier vise à accroître l'attractivité de l'agglomération dans le domaine économique en modernisant les zones d'activités existantes, en développant la filière bois, en affirmant la fonction commerciale des centres-villes et en renforçant l'offre alternative des zones commerciales périphériques, en reconvertissant les friches industrielles, en renforçant le pôle universitaire et en l'adaptant aux besoins de l'économie locale.

Le deuxième axe avait visé à utiliser les moyens de communication existants comme vecteur de développement et à créer une plate-forme multimodale en poursuivant l'amélioration des liaisons routières et ferroviaires, en soutenant le développement des activités multimodales de l'aéroport et en connectant les zones d'activités au réseau câblé moderne.

En ce domaine, la chambre note la cohérence des statuts et de la charte avec le plan pluriannuel d'investissement et le contrat d'agglomération signé avec la région Centre. Elle renouvelle cependant ses observations sur le retard pris dans la réalisation de ces objectifs.

Dans l'ensemble, sur les années 2000 à 2003, les crédits affectés à l'action économique ont représenté 9 % des dépenses réelles de fonctionnement et 68 % des dépenses réelles d'investissement. En 2003, la fonction 9 " action économique " représentait 2 419 787,42 euros en fonctionnement (7,2 % des dépenses réelles) et 5 470 402,80 euros en investissement (39,7 %

des dépenses réelles). Pour les exercices précédents, les montants étaient respectivement de 665 805,14 euros en fonctionnement et 71 619,09 euros en investissement en 2000, 1 599 424,01 euros et 4 820 115,48 euros en 2001 et 3 537 593,23 euros et 5 349 353,58 euros en 2002.

La chambre a analysé la répartition par nature et par sous fonctions de ces montants. Hors charges exceptionnelles qui retracent les cessions d'immobilisations, les dépenses de fonctionnement se répartissaient ainsi : 21 % de charges à caractère général, 19 % de subventions à des personnes de droit privé, 12 % de contributions à des établissements publics locaux ou établissements publics de coopération intercommunale et 5,5 % de charges de personnel. De leur côté les recettes étaient composées, toujours hors produits exceptionnels, de 25,5 % de produits de gestion courante (dont les revenus des immeubles), 9 % de produits des services et 2 % de la taxe de séjour.

En investissement, les dépenses d'équipement représentent 83 % des charges, suivies par les immobilisations financières (13 %) et les remboursements d'emprunt (4 %). Ces charges sont financées à hauteur de 47,5 % par des prêts ou remboursements d'avances, 36,5 % par des subventions, l'emprunt ne représentant que 4,5 % des recettes.

La sous fonction 90 " interventions économiques " est de loin la plus importante (80 % des crédits de fonctionnement et 90 % des crédits d'investissement), suivie par la sous fonction 95 " aides au tourisme " (14 % des crédits de fonctionnement et 2 % des crédits d'investissement). Le solde va à la sous fonction 93 " aides à l'énergie, aux industries manufacturières et au BTP ". Les montants consacrés à la sous fonction 94 " aides au commerce et aux services marchands " sont minimes, la compétence ayant été laissée à la charge des communes.

La chambre a plus particulièrement examiné la rénovation de l'ancien site de la SEITA, rebaptisé centre Colbert, la gestion de la zone d'activités Cap Sud et les garanties données par la CAC.

IV.2) Le centre Colbert

La ville de Châteauroux a racheté, en 2000, les bâtiments de la société nationale d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA), situés sur 40 000 m² en centre ville à proximité de la gare puis les a transférés, en 2001, à la communauté d'agglomération. L'ensemble était destiné à devenir un pôle économique baptisé centre Colbert. 10 000 m² ont été acquis par un promoteur immobilier privé, le reste a été aménagé et commercialisé par la société d'économie mixte de construction de logements (SEM CLO).

La chambre a examiné les conditions de rachat à la ville de Châteauroux et les opérations de rénovation faites par la communauté d'agglomération. Elle constate que le plan pluriannuel d'investissement 2000/2006 prévoyait des crédits d'investissement à hauteur de 15,39 Meuros pour cette opération mais qu'à la fin de 2003, seuls 3,45 Meuros avaient été dépensés. L'opération a été subventionnée à hauteur de 80%.

* L'acquisition du site

Par délibération en date du 19 janvier 2001, le conseil communautaire a décidé d'acquérir les bâtiments du site SEITA au prix engagé par la ville, déduction faite de la partie déjà commercialisée par celle-ci (estimée à 686 020,58 euros dans la délibération). Le prix de vente a donc été fixé à 958 752,02 euros pour une estimation des domaines de 2 927 630,93 euros.

* Les études et travaux de rénovation

De nombreuses conventions ont été passées avec la SEMCLO pour cette même et unique opération :

- * Convention de mandat pour les travaux de dégagement des cours intérieures en date du 21 juillet 2000,
- * Commande d'une étude de marché et mise au point d'un programme d'aménagement en date du 27 octobre 2000,
- * Convention de mandat pour la réalisation des travaux de première nécessité en date du 11 juillet 2001 (5% du montant TTC des travaux estimés à 2,3 Meuros),
- * Convention de prestation de service pour le pilotage global du projet en date du 14 octobre 2001,
- * Convention de mandat pour la conduite du travail d'architecture-conseil en date du 24 octobre 2001,
- * Convention publique d'aménagement des bâtiments B et D en date du 24 octobre 2001,
- * Convention de mandat pour la réalisation de travaux sur les bâtiments E2, G, H, I et F en date du 21 octobre 2002.

Or, l'article 27 du nouveau code des marchés publics qui n'a fait d'ailleurs que reprendre une interprétation déjà donnée par la jurisprudence et l'instruction pour l'application du livre III du code des marchés publics, dispose, pour le choix de la procédure applicable, que lorsqu'il est fonction d'un seuil "est prise en compte la valeur de tous les travaux se rapportant à une même opération ou à un même ouvrage".

L'instruction pour l'application du nouveau code indique que le terme "ouvrage" est défini par les directives "travaux" et "secteurs spéciaux" de l'union européenne comme "le résultat d'un ensemble de travaux de bâtiment ou de génie civil destiné à remplir par lui-même une fonction

économique ou technique". L'instruction précise également la notion d'opération, notamment en la définissant par "des prestations connexes se rattachant à un même ensemble et dont l'achat a fait l'objet d'un projet global", et l'illustre en se référant à deux arrêts du Conseil d'Etat (préfet d'Eure et Loir du 26 septembre 1994 et syndicat intercommunal des eaux de la Gâtine du 8 février 1999).

En droit français comme en droit communautaire, le critère de fonctionnalité amène à considérer que relève d'une même opération l'ensemble des prestations nécessaires à la réalisation d'un besoin. La Cour administrative d'appel de Marseille, faisant application des articles 378 et 380 de l'ancien code des marchés publics et de l'arrêté ministériel du 9 février 1994, dispositions transposant la directive européenne "travaux", a considéré que "les différentes phases de l'opération de restructuration du stade Cesari à Furiani appartenaient à une même opération tendant à l'édification d'un seul ouvrage destiné à remplir par lui-même une fonction économique" (2 mai 2000, district de Bastia).

En conséquence, la chambre estime que l'opération de rénovation de l'ancien site SEITA aurait dû être traitée dans son intégralité, en référence à la législation et la jurisprudence applicable à l'époque et reprise par l'article 27 du nouveau code des marchés publics. Elle observe que l'éparpillement des conventions, ajouté à l'absence de comptabilité par opération, rend difficile l'appréciation de l'économie générale du projet.

Dans sa réponse, la CAC a indiqué que l'opération de réhabilitation de la friche industrielle du site de la SEITA s'était déroulée en plusieurs phases pour la simple raison que les financements obtenus notamment de la part du fonds européen de développement régional (FEDER) (50 % puis 25 % de subvention) ont amené les élus à poursuivre les travaux plus rapidement que prévus.

* La convention de mandat pour les travaux de dégagement des cours intérieures

S'agissant de la convention de mandat pour les travaux de dégagement des cours intérieures du 21 juillet 2000, la chambre observe que par décision du 12 octobre 2001, le conseil communautaire a décidé de ne pas engager la tranche conditionnelle et constaté que les dépenses définitives de l'opération s'élevaient à 119 676,56 euros.

Or, il n'était fait mention dans la convention de mandat ni de tranche ferme ni de tranche conditionnelle. Seule une clause de résiliation était prévue à l'article 19. C'est donc cette procédure que la CAC aurait dû engager pour limiter les travaux à la somme de 119 676,56 euros et solder la convention de mandat.

Par ailleurs, la chambre observe le caractère tardif du remboursement d'une somme de 30 031,81 euros due par la SEMCLO qui est intervenu le 29 novembre 2002 alors que le compte rendu annuel avait été approuvé par le conseil communautaire le 12 octobre 2001 et l'opération soldée dans les comptes de la SEMCLO le 31 décembre 2001.

La CAC a précisé que le titre de recettes correspondant n'avait été établi par ses services que le 29 novembre 2002.

* La convention de mandat pour la réalisation des travaux de première nécessité

En ce qui concerne la convention de mandat pour la réalisation des travaux de première nécessité du 11 juillet 2001, la chambre note que deux avenants ont été passés en octobre 2002 et février 2004. Ils ont été présentés comme correspondant à l'engagement d'une seconde tranche des travaux et ont porté l'enveloppe financière globale de 2 339 025,27 euros à 4 142 106,8 euros doublant presque l'enveloppe prévisionnelle initiale. La convention de mandat ne mentionne pas de seconde tranche ferme. La chambre estime donc que les travaux supplémentaires ne pouvaient être engagés par un avenant, d'autant que celui-ci est venu bouleverser l'économie de la convention de mandat initiale ; c'est une nouvelle convention qui aurait dû être passée.

* La convention pour la réhabilitation des bâtiments B et D

Par délibération en date du 12 octobre 2001, le conseil communautaire a autorisé la signature d'une convention publique d'aménagement d'une durée de dix-neuf ans, avec la SEMCLO pour la réhabilitation des bâtiments B et D de l'ancienne usine de la SEITA, destinés à être loués à des sociétés.

La chambre observe que par avenant n°1 en date du 8 juillet 2004, les deux parties ont convenu de substituer les bâtiments C et D2 aux bâtiments B et D mentionnés à la convention pour des raisons de mise en conformité avec l'ensemble de l'opération. Elle estime qu'un tel changement, même s'il est vrai que les bâtiments ont la même configuration, ne pouvait intervenir par avenant ; il aurait dû faire l'objet d'une nouvelle convention.

La chambre invite la communauté d'agglomération à dorénavant respecter les clauses des conventions qu'elle a librement consenties.

* Les avenants signés avant que des délibérations les autorisant ne soient exécutoires

Par délibération en date du 12 octobre 2001, le conseil communautaire a approuvé un projet de convention de prestation de services entre la CAC et la SEMCLO, et confiant pour deux ans à la SEMCLO le pilotage du projet global de réhabilitation du site SEITA, pour une rémunération annuelle de 30 489,80 euros HT. La convention a été signée le 14 octobre 2001. La chambre note que la délibération du conseil communautaire autorisant sa signature n'était devenue exécutoire que le 24 octobre 2001 et qu'en conséquence, le président de la CAC ne pouvait signer la convention avant cette date.

Par décision du conseil communautaire du 15 octobre 2003 et avenant n° 1 du 20 août 2003, la durée de la convention a été prorogée au 31 décembre 2004. La chambre observe que la

signature de l'avenant était antérieure de deux mois à la décision du conseil communautaire.

Par une autre délibération en date du 12 octobre 2001, le conseil communautaire a approuvé un projet de convention de mandat avec la SEMCLO pour une mission de conduite de travail d'architecture-conseil pour une rémunération forfaitaire de 60 979,61 euros HT. La convention a été signée le 24 octobre 2001, date à laquelle la délibération du conseil communautaire était exécutoire. Deux avenants ont été passés. Le premier, du 26 juillet 2002, a ramené le montant du mandat de 320 142,94 euros à 211 610 euros sans modification de la rémunération de la SEMCLO. Le deuxième, du 29 août 2003, a modifié les modalités de paiement de cette rémunération. La chambre observe que la délibération du conseil communautaire autorisant la signature de ce deuxième avenant n'a été adoptée que le 15 octobre 2003 et qu'elle n'est devenue exécutoire que le 20 octobre, soit deux mois environ après la signature de l'avenant.

Par délibération en date du 12 octobre 2001, le conseil communautaire a autorisé la signature d'une convention publique d'aménagement d'une durée de dix-neuf ans, avec la SEMCLO pour la réhabilitation des bâtiments B et D de l'ancienne usine de la SEITA, destinés à être loués à des sociétés. Par avenant n° 2 en date du 15 juillet 2004, des travaux supplémentaires de cloisonnement au rez-de-chaussée du bâtiment C ont été ajoutés pour un montant de 35 000 euros HT. La chambre constate qu'une fois encore, l'avenant a été signé avant que la délibération du 9 juillet 2004 autorisant le président à le faire n'ait été exécutoire. Elle note cependant qu'en ce qui concerne cette signature, le décalage n'est que d'une journée, la délibération étant devenue exécutoire le 16 juillet.

La CAC a répondu qu'il s'agissait d'erreurs matérielles de ses services administratifs. Dorénavant, ce sont des projets de convention ou d'avenant qui sont soumis pour approbation au conseil communautaire. Ce n'est qu'après adoption que ces documents sont définitifs et signés par le président.

La chambre invite le président de la communauté d'agglomération à respecter les prérogatives du conseil communautaire et ne pas mettre en œuvre ses décisions avant qu'elles ne deviennent exécutoires.

* Des prestations supplémentaires présentées par une lettre de commande au lieu d'un avenant

S'agissant de la convention de mandat pour la conduite du travail d'architecture-conseil signée le 24 octobre 2001, une lettre de commande a été passée le 31 décembre 2001 pour un complément de prestations. Elle a donné lieu à l'établissement d'une facture n° 022/2002 pour un montant de 1 823,29 euros. La chambre estime que ces prestations supplémentaires auraient dû faire l'objet d'un avenant et non d'une simple lettre de commande, dès lors qu'elles pouvaient être rattachées à la mission initiale qui ne les prévoyait pas.

* Le bilan global de l'opération

En l'absence de comptabilité consolidée par opération, il a été demandé à la CAC de produire un bilan de l'opération. Au 31 décembre 2004, les dépenses d'investissement s'élevaient à 6 731 151 euros dont 5 445 365 euros payés à la SEMCLO pour des recettes de 1 419 968 euros dont 1 388 661 euros de subventions. Le coût final est estimé à 20,5 Meuros pour une estimation au programme pluriannuel d'investissement qui avait été ramenée de 19 Meuros à 15 Meuros en 2003. La chambre précise que sur la période, les dépenses d'équipement totales du budget principal se sont élevées à 25,8 Meuros. L'opération représente donc environ un quart de ces dépenses.

IV.3) La ZAC Cap Sud

La zone d'activité Cap Sud, zone commerciale aménagée sur l'échangeur 14 de l'autoroute A20, regroupe de grands franchisés français de l'équipement de la maison et de la personne, des concessionnaires automobiles et un pôle d'hôtellerie-restauration. Les comptes de cette zone font partiellement l'objet d'un budget annexe depuis 2001.

Préalablement à son transfert à la communauté d'agglomération, cette zone était gérée par le syndicat intercommunal Châteauroux-Saint-Maur " C.A.P. SUD ". Celui-ci a été dissous par arrêté de la préfète de l'Indre en date du 31 janvier 2001 et ses droits, biens, obligations et patrimoine transférés à la CAC.

Cette ZAC connaît des taux de réalisations particulièrement faibles en 2001 et surtout en 2003. La faible baisse des stocks entre 2002 et 2003 (- 114 395 euros contre - 610 114 euros entre 2001 et 2002) témoigne en effet d'un ralentissement dans la commercialisation des terrains.

Lors de son transfert à la CAC, le budget principal du syndicat avait dégagé un excédent de 25 407,17 euros en fonctionnement et un déficit de 766 609,89 euros en investissement. Ces résultats ont été intégrés au budget principal de la CAC alors que le résultat du budget annexe " aménagement de terrains " (+ 870 683,59 euros en investissement) a été intégré au budget annexe de la CAC " Cap Sud ".

Les charges afférentes à l'aménagement des terrains sont ainsi supportées par le budget principal. La chambre observe donc que le résultat du budget annexe n'est pas représentatif de l'opération. Même corrigé du transfert de résultat au budget principal, le résultat du budget annexe ne permet pas d'apprécier l'économie de l'opération, faute d'informations sur le coût des charges d'aménagement.

De même, elle observe qu'aucun frais financier n'est imputé sur le budget annexe qui enregistre pourtant une dette importante : 3,2 Meuros en 2001, 2,4 Meuros en 2002 et 1,8 Meuros en 2003. Interrogée, la CAC a répondu que les deux emprunts avaient été intégrés au budget principal sur lequel sont payés les frais et remboursements et que le compte 16875 " autres dettes envers

groupement de collectivités " représentait le cumul des excédents versés que l'on retrouve au compte 27638 " créances autres établissements publics " du budget principal. La chambre estime qu'un tel jeu d'écritures vient gonfler artificiellement les deux bilans et ne rend pas compte de la réalité financière.

Tout en reconnaissant que le résultat du budget annexe n'est pas représentatif de l'opération, la CAC a répondu qu'elle avait repris le modèle comptable adopté par le syndicat et conseillé par les services fiscaux.

La CAC a précisé que les terrains, lors de leur entrée aux comptes de stocks étaient valorisés selon le coût d'acquisition et des travaux. Les ventes des terrains sont constatées au prix de la transaction. Il n'est pas dégagé de plus ou moins value à l'occasion de chaque vente mais les excédents dégagés par le budget annexe sont repris chaque année pour solder la dette du budget annexe auprès du budget principal et financer les dépenses imputées sur le budget principal.

En l'absence de comptabilité consolidée par opération, il a été demandé à la CAC de produire un bilan de l'opération. La CAC a indiqué que ce bilan produit annuellement contenait, comme pour l'ensemble des zones également une prospective actualisée en fonction des réalisations.

Il ressort de ce bilan que les dépenses se sont élevées à 4 837 417,39 euros dont 113 391,85 euros pour les acquisitions de terrains et 4 724 025,54 euros pour l'aménagement. Les recettes ont été de 3 093 812,31 euros dont 317 551,76 euros de subventions, 7 294,72 de FCTVA et 2 768 965,83 euros de ventes de terrains. Les dépenses du budget principal de la CAC se sont élevées à 2 123 114,27 euros pour des résultats reversés de 2 231 510,55 euros. A ce jour, l'opération semble donc équilibrée. Toutefois, la chambre estime que cet équilibre ne pourrait être valablement apprécié qu'au regard d'un document qui tiendrait compte des charges encore à venir.

IV.4) Les garanties d'emprunt

La CAC a octroyé des garanties d'emprunt à la société d'économie mixte 36 (SEM 36) dont elle n'est pas actionnaire, à l'association interdépartementale pour le développement des actions en faveur des personnes handicapées et inadaptées (AIDAPHI), à l'office public d'aménagement et de construction (OPAC) de l'Indre, à la SA HLM 36 et à la SIL 36 pour des montants annuels qui figurent au compte administratif. La CAC a produit les délibérations autorisant ces garanties.

La chambre rappelle que les garanties d'emprunt accordées par les collectivités territoriales sont encadrées par les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 et D. 1511-30 à D. 1511-35 du code général des collectivités territoriales. Ces articles déterminent un certain nombre de ratios prudentiels destinés à répartir et limiter le risque pour la collectivité. La chambre note que ces ratios ont été respectés.

L'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales dispose dans son alinéa 5 que les

documents budgétaires sont assortis en annexe du bilan certifié conforme, notamment des organismes au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt. L'article L. 2313-2 étend ces dispositions aux établissements publics de coopération intercommunale. La chambre observe que les annexes des comptes administratifs de la CAC reproduisent les bilans des seuls organismes auxquels a été versée une subvention supérieure à 75 000 euros.

La chambre invite la communauté d'agglomération à se conformer dorénavant aux dispositions légales qui sont destinées à garantir la transparence de la gestion publique et l'information du citoyen contribuable.

V) LA POLITIQUE EN FAVEUR DU SPORT

Les statuts de la communauté d'agglomération lui attribuaient une compétence optionnelle relative à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Une délibération du 21 février 2000 posait le principe de l'intérêt communautaire des seuls équipements à venir. Par la suite, deux délibérations du 15 décembre 2000 et du 27 juin 2001, ont déclaré d'intérêt communautaire l'hippodrome du petit Valençay et le site des Tourneix, piste de bicross située sur la commune de Saint-Maur mais dont les terrains appartiennent en propre à la ville de Châteauroux. Ils ont été mis à la disposition de la CAC par une convention en date du 25 avril 2003. La chambre observe le caractère tardif de cette mise à disposition qui concerne une activité dont l'intérêt communautaire a été déclaré le 27 juin 2001 et le 15 décembre 2000.

Le 27 juin 2001 également, le conseil communautaire a approuvé une convention avec le Moto-Club Castelroussin. Cette association devait réaliser certains investissements sur le site des Tourneix : construction d'un bâtiment de gardien et d'un bâtiment à usage de garage, aménagement de VRD et création d'un étang, aménagement d'une piste de bi-cross et achat de matériel pour les espaces herbeux. En contrepartie, la CAC s'engageait à lui verser une subvention de 182 938,82 euros.

Le 3 mai 2002, le conseil communautaire a approuvé une deuxième convention avec l'association de l'Ecurie Terre du Berry. Celle-ci devait réaliser certains investissements destinés à permettre un meilleur accueil des compétitions sur le site. En contrepartie, la CAC s'engageait à lui verser une subvention de 152 000 euros.

Par une lettre du 6 septembre 2002, le préfet de l'Indre a fait connaître ses observations sur ces conventions. Il notait que les deux associations avaient agi pour le compte de la CAC et qu'en conséquence, les travaux auraient dû être réalisés conformément aux dispositions du code des marchés publics. En effet, lorsqu'une personne privée agit comme mandataire d'une personne publique, les contrats passés par cette personne privée sont des contrats de droit public (tribunal des conflits 8 juillet 1963 société entreprise Peyrot, Conseil d'Etat 2 juin 1961 Leduc et 18 juin 1976 Dame Culard). Il rappelait également que les associations ne figuraient pas parmi les

personnes autorisées par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, dite loi MOP du 12 juillet 1985, à exercer une maîtrise d'ouvrage déléguée.

La CAC a tiré les conséquences des remarques du préfet puisque dans sa séance du 22 mai 2003, elle décidait de procéder elle-même aux travaux nécessaires à la mise aux normes du circuit automobile.

La chambre relève le caractère tardif des conventions d'occupation à titre provisoire et précaire, passées avec les deux associations, les 11 août et 1er septembre 2004, en remplacement des conventions passées avec la ville de Châteauroux alors que le site avait été transféré à la CAC dès avril 2003.

D'une manière plus générale, la chambre note que la charte d'agglomération et le plan pluriannuel d'investissement avaient défini des objectifs ambitieux dans le domaine sportif. La charte d'agglomération s'engageait à compléter et développer l'offre en équipements sportifs par une réflexion globale en matière d'équipements lourds et la réalisation d'un espace d'animation sport-loisirs comprenant une piscine (projet de La Margotière), un stade d'athlétisme, et des travaux sur l'hippodrome de Châteauroux afin de le faire classer en 2ème catégorie. Le plan pluriannuel d'investissement prévoyait des crédits à hauteur de 11,44 Meuros pour La Margotière, 3,81 Meuros pour la construction du stade d'athlétisme, 0,15 Meuros pour l'hippodrome, 0,34 Meuros pour le site des Tourneix et 1,06 Meuros pour divers gymnases et stades.

La chambre constate que seuls les travaux de l'hippodrome et du stade des Tourneix ont été réalisés. Les investissements du stade de La Margotière auquel a été intégré le projet de stade d'athlétisme par délibération du 17 novembre 2003, ont été, pour l'instant, limités aux études. A fin 2003, seuls 63 935,61 euros avaient été dépensés. Le budget initial de maîtrise d'oeuvre de 23 Meuros a été ramené à 15 Meuros dont 11,44 Meuros financés par la CAC. En février 2004, le conseil communautaire a attribué le marché de maîtrise d'oeuvre à un cabinet parisien, associé à un cabinet castelroussin.

En définitive, les crédits affectés par la CAC à la fonction 41 " sports " sont peu importants, qu'il s'agisse de fonctionnement ou d'investissement. Nuls en 2000, ils se sont élevés en 2001 à 103 552,43 euros en fonctionnement et 17 052,23 euros en investissement. Pour 2002, les chiffres étaient respectivement de 41 819,36 euros et 23 635,65 euros. En 2003, ils représentaient 37 736,93 euros en fonctionnement (0,1 % des dépenses totales) et 937 308,58 euros en investissement (6,8 % des dépenses) dont 802 580,08 euros, non pas d'équipements nouveaux mais des équipements mis à disposition.

La CAC a indiqué que la conférence des maires avait pris le 20 janvier 2005 la décision de reporter le centre nautique, les financements prévus n'ayant pas été obtenus, à savoir 3 Meuros du FEDER et 3,2 Meuros du fonds national d'aménagement du territoire (FNADT) et de réaliser le stade d'athlétisme et éventuellement le stand de tir à l'arc.

La chambre estime que la CAC n'a pas, jusqu'à présent, exercé pleinement sa compétence dans le domaine du sport dont elle rappelle qu'elle constitue une compétence optionnelle.

Dans sa réponse, la CAC précise qu'elle a lancé la réalisation d'un schéma directeur d'implantation, de fonctionnement ou de reconversion d'équipements de sports et de loisirs aquatiques (décision du 9 août 2004 passant un contrat avec la société SPRINT).

REPONSE DE L'ORDONNATEUR :

[CEO27030602.pdf](#)