



Le - 2 OCT. 2025

**La présidente**

à

Dossier suivi par : Yaël Saada, greffière  
T +33 2 38 78 96 07  
[greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr](mailto:greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr)

**Madame la maire, Monsieur le maire  
de la commune membre de  
Tours Métropole Val de Loire**

Réf. : greffe n° D2025-531  
PJ : 1 rapport d'observations définitives

**Objet** : observations définitives relatives au contrôle  
des comptes et de la gestion de Tours Métropole  
Val de Loire

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception  
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Madame la maire, Monsieur le maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières (CJF), copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de Tours Métropole Val de Loire.

Ce rapport a été adressé par la chambre régionale des comptes au président de Tours Métropole Val de Loire qui l'a présenté au conseil métropolitain. Dès lors, la chambre est amenée à l'adresser aux maires de toutes les communes membres de cet établissement public.

En application des dispositions précitées du CJF, il vous appartient de présenter le rapport à votre prochain conseil municipal afin qu'il donne lieu à débat.

Je vous prie d'agréer, Madame la maire, Monsieur le maire, l'expression de ma considération distinguée.

**Armelle Daam**

**Destinataires : liste des 22 communes membres :**

**B** : Ballan-Miré, Berthenay **C** : Chambray-lès-Tours, Chanceaux-sur-Choisille **D** : Druye **F** : Fondettes **J** : Joué-lès-Tours  
**L** : La Membrolle-sur-Choisille, La Riche, Luynes **M** : Mettray **N** : Notre-Dame-d'Oé **P** : Parçay-Melay **R** : Rochecorbon  
**S** : Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Étienne-de-Chigny, Saint-Genouph, Saint-Pierre-des-Corps, Savonnières  
**T** : Tours **V** : Villandry

Envoyé en préfecture le 13/11/2025

Reçu en préfecture le 13/11/2025

Publié le



ID : 037-213701394-20251104-DEL\_04112025\_01-DE



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **TOURS MÉTROPOLE VAL DE LOIRE**

**(Département d'Indre-et-Loire)**

**Exercices 2018 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre les 18 et 25 juin 2025.

Envoyé en préfecture le 13/11/2025

Reçu en préfecture le 13/11/2025

Publié le



ID : 037-213701394-20251104-DEL\_04112025\_01-DE

# TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>6</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>1 LES COMPÉTENCES MÉTROPOLITAINES, DES RESPONSABILITÉS ÉLARGIES.....</b>	<b>10</b>
1.1 Une mise en place et une montée en charge contrariées .....	11
1.2 Des compétences élargies.....	13
1.2.1 Un socle de compétences ambitieux .....	13
1.2.2 Des compétences déléguées ou transférées à la métropole par le département .....	14
1.3 Des compétences obligatoires aux forts enjeux financiers.....	14
1.3.1 Garantir l'état de la voirie et des ouvrages d'art .....	15
1.3.1.1 Un diagnostic récent de l'état des ouvrages d'art, une organisation qui reste à mettre en place.....	15
1.3.1.2 Un retard dans l'investissement sur les ouvrages d'art.....	15
1.3.1.3 La voirie, un réseau hiérarchisé par mode de déplacement dont les enjeux financiers restent à évaluer .....	16
1.3.2 Financer la gestion des digues.....	17
1.3.2.1 Une gestion opérationnelle des digues confiée par la métropole à l'établissement public Loire .....	17
1.3.2.2 Un engagement financier à mesurer après études.....	17
1.3.2.3 Une perspective d'augmentation de la taxe GEMAPI.....	18
1.3.3 Disposer des infrastructures de traitement des déchets .....	18
1.3.3.1 Des coûts croissants à défaut d'une unité de valorisation énergétique sur le territoire métropolitain .....	19
1.3.3.2 Les conséquences de l'absence d'une unité de valorisation énergétique.....	20
<b>2 UNE ORGANISATION ET UN PILOTAGE À AFFERMIR .....</b>	<b>21</b>
2.1 Une gouvernance marquée par des renouvellements successifs de l'exécutif.....	22
2.2 Des délégations du président aux élus à mieux préciser .....	22
2.3 Une vision métropolitaine qui reste à concrétiser .....	23
2.3.1 Des démarches de cadrage interrompues .....	23
2.3.1.1 Un pacte de gouvernance dont l'élaboration a été décidée, mais non concrétisée.....	23
2.3.1.2 Une démarche de projet métropolitain abandonnée .....	24
2.3.2 Des finances métropolitaines orientées au bénéfice des communes .....	24
2.3.2.1 Un pacte financier et fiscal métropolitain sans lien avec le programme d'actions .....	24
2.3.2.2 Des attributions de compensation révisées annuellement selon le souhait des communes.....	25
2.3.2.3 Un règlement d'attribution des fonds de concours à sécuriser .....	26
2.3.2.4 Une dotation de solidarité communautaire au mode de calcul révisé favorable aux communes.....	28

2.3.3 Une organisation privilégiant l'autonomie des secteurs communaux : l'exemple de la compétence « voirie-espace public ».....	28
2.4 Des outils de pilotage et de sécurisation des pratiques à saluer .....	30
2.4.1 Un suivi mensuel détaillé de la masse salariale .....	30
2.4.2 Une démarche effective de prévention des risques en matière de probité.....	30
2.4.3 L'appui apporté par le service du contrôle de gestion .....	31
<b>3 UNE RÉGULARITÉ DU PROCESSUS D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES À MIEUX GARANTIR .....</b>	<b>32</b>
3.1 Des outils et des moyens de la fonction achats à renforcer.....	32
3.1.1 Un service et des moyens logiciels dédiés .....	32
3.1.2 Un cadre procédural fixé par la collectivité mais une mise en œuvre jugée insuffisante.....	32
3.1.2.1 La bonne pratique d'un guide pratique de la commande publique à affermir dans son usage .....	32
3.1.2.2 Une pratique de la nomenclature des achats à conforter .....	34
3.1.2.3 Une programmation des achats dont la mise en œuvre est insuffisante pour assurer l'obligation légale de computation des seuils.....	35
3.1.2.4 Des anomalies révélées par la cartographie des achats.....	36
3.2 L'engagement par bons de commande « hors marché » : des irrégularités et anomalies constatées .....	36
3.2.1 Méthodologie de contrôle.....	37
3.2.2 L'habilitation du signataire à engager la dépense .....	38
3.2.3 L'application des règles internes de mise en concurrence .....	38
3.3 Des zones de risques identifiées dans plusieurs marchés publics .....	40
3.3.1 Un cadre général des procédures respecté, mais un risque attaché à la catégorie des « marchés subséquents » .....	40
3.3.2 Des critères non discriminants ou non utilisés lors de l'analyse des offres.....	41
3.3.3 Des écarts récurrents et significatifs avec les estimations initiales.....	42
3.3.4 Des avenants dans l'échantillon retenu par la chambre insuffisamment documentés au regard de l'impact de l'inflation .....	43
<b>4 UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSQU'ICI FAVORABLE .....</b>	<b>44</b>
4.1 Une mise en cohérence réalisée des états patrimoniaux.....	44
4.2 Une situation favorable du budget principal à fin 2024 mais avec des points de vigilance.....	45
4.2.1 Une capacité d'autofinancement brute en augmentation .....	45
4.2.2 Une accélération des coûts que la métropole a réussi à ralentir dans certains cas .....	46
4.2.3 Une progression toutefois maîtrisée de la masse salariale .....	47
4.2.4 Des investissements largement autofinancés mais dont la planification doit être améliorée.....	47
4.2.4.1 Une généralisation de la pratique des autorisations de programme, une absence de programmation pluriannuelle des investissements .....	48
4.2.4.2 Un meilleur taux d'exécution depuis 2023, une exécution moins dynamique des crédits laissés à l'initiative des communes .....	49

4.2.5 Un endettement consolidé en hausse.....	50
4.3 Des budgets eau potable et assainissement en tension .....	50
4.3.1 Des marges de manœuvres du budget eau potable rétablies en 2024 .....	50
4.3.2 Un budget assainissement marqué par des difficultés structurelles .....	51
4.3.2.1 Une soutenabilité de l'effort d'investissement fragilisée .....	51
4.3.2.2 Une stratégie d'amélioration de l'investissement contrariée .....	52
4.3.3 Une multiplication des difficultés de facturation et un schéma comptable irrégulier .....	53
<b>5 UNE TRAJECTOIRE QUI SEMBLE SE DÉGRADER À MOYEN TERME.....</b>	<b>54</b>
5.1 Des scénarii reposant sur une cible d'investissement déconnectée des autorisations de programme .....	54
5.2 Des exercices prospectifs élaborées par la métropole peu optimistes.....	55
<b>ANNEXES.....</b>	<b>58</b>
Annexe n° 1. Procédure.....	59
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des périmètres de délégation .....	61
Annexe n° 3. Les fonds de concours de la métropole .....	62
Annexe n° 4. Réponse .....	65

## SYNTHÈSE

### **L'essentiel**

Le contrôle des comptes et de la gestion de la métropole de Tours a porté sur les exercices 2018 et suivants. Le contexte entourant la création de l'établissement, notamment les conditions du transfert des compétences et la mise en œuvre des contrats de Cahors conclus avec l'État, ont retardé la mise en place de la démarche et de l'organisation métropolitaines ainsi que sa montée en charge. Un meilleur contrôle interne de l'engagement des dépenses est nécessaire, afin de garantir sa régularité. Des évolutions positives sont à saluer dont notamment des outils de pilotage de la masse salariale et de contrôle des satellites. La situation financière de la métropole, favorable jusqu'en 2024, appelle enfin des mesures, afin d'assurer sa soutenabilité à moyen terme.

### ***Une organisation interne à consolider***

La structuration de la métropole, créée en 2017 dans un calendrier resserré, a été contrariée par une série de facteurs externes, tels que l'encadrement des dépenses de fonctionnement par les contrats de Cahors conclus avec l'État ou l'impact de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Compte tenu par ailleurs de changements successifs à la tête de l'exécutif, les démarches de cadrage stratégique de la métropole ont été interrompues ou demeurent encore incomplètes. Alors que le statut de métropole implique un haut niveau d'intégration, la chambre constate une démarche métropolitaine encore inaboutie, reposant sur une organisation humaine et financière largement mise au service individuel des communes membres. Le dispositif retenu en matière de fonds de concours versés aux communes en témoigne et doit être davantage encadré.

### ***Une régularité du processus d'engagement de la dépense à garantir***

Si la mise en place de certains outils de pilotage mérite d'être mise à l'acquis de la métropole, comme en matière de suivi de la masse salariale et de contrôle des satellites, le contrôle interne doit être encore renforcé en matière de commande publique. Des anomalies et irrégularités ont été constatées, tant en termes d'habilitation à engager la dépense que de mise en concurrence préalable, y compris au regard de règles que la métropole s'est elle-même fixées.

La programmation annuelle des achats doit par ailleurs être affirmée et s'appuyer sur un recensement préalable exhaustif des besoins, afin de satisfaire à l'obligation légale de computation des seuils de publicité et de mise en concurrence. À la faveur du contrôle, la métropole a toutefois engagé cette démarche.

### ***Des compétences obligatoires présentant de forts enjeux financiers***

Que ce soit dans les domaines de la voirie ou des digues de Loire, où se concentrent de lourds enjeux, des études doivent être menées à leur terme. Par ailleurs, les solutions alternatives palliant l'absence d'unité de valorisation énergétique des déchets sur le territoire continueront de peser sur les finances métropolitaines, malgré des efforts de prévention récents.

Hors charges courantes, les engagements financiers pluriannuels restant à financer à compter de 2026 atteignent 630 M€ sur le seul budget principal, dont 243 M€ votés au budget primitif 2025 en crédits de fonctionnement pour notamment subventionner la construction de la deuxième ligne de tramway par le syndicat des mobilités de Touraine<sup>1</sup>.

### ***Une situation financière pourtant favorable jusqu'à fin 2024***

Même si la chambre relève la progression contenue de la masse salariale et la stabilité des effectifs depuis 2018, l'amélioration de la capacité d'autofinancement en 2024 procède largement de recettes exceptionnelles. La situation favorable de la métropole apparaît ainsi fragile dans la mesure où elle s'appuie principalement sur la dynamique de recettes dont la métropole n'a pas la maîtrise, à commencer par la fraction de TVA qui représente près des deux tiers des ressources fiscales nettes.

L'encours de dette, qui a fortement augmenté sous l'effet de l'accélération des investissements, doit rester soutenable. Or, la chambre constate une accumulation d'autorisations de programme, dont le phasage peut obérer les capacités financières à moyen terme de la métropole, nécessitant ainsi des décisions et arbitrages à prendre.

### ***Une soutenabilité de la situation financière qui reste à assurer à moyen terme***

À juste raison, la métropole a réalisé en 2023 un exercice de prospective incluant des scénarii financiers à horizon 2032. Les hypothèses sur lesquelles cette analyse est construite sont globalement robustes, sauf en matière de dépenses d'investissement et de charges de personnel.

À ce stade, l'ensemble des analyses prospectives réalisées par l'établissement, y compris celles présentées dans les récents rapports d'orientations budgétaires pour 2024 et 2025, concluent au caractère insoutenable de la trajectoire à moyen terme.

La chambre souligne que plusieurs leviers de rétablissement sont envisageables, qu'il s'agisse de hausse de la fiscalité ou d'économies en investissement ou en fonctionnement. L'élaboration de scénarii prospectifs, établis en cohérence avec le phasage des autorisations de programme, devra permettre à la métropole de choisir entre les différents leviers mobilisables.

---

<sup>1</sup> [Rapport d'observations définitives](#) relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat des mobilités de Touraine, publié le 10 juillet 2024.

***À l'issue de son contrôle, la chambre a émis six recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil métropolitain, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).***

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Clarifier, dans les arrêtés, le périmètre des compétences déléguées aux vice-présidents et membres du bureau (p. 23).

**Recommandation n° 2.** : En fonctionnement, limiter l'octroi des fonds de concours au seul financement des dépenses reconnues éligibles selon les critères jurisprudentiels (p. 27).

**Recommandation n° 3.** : Compléter le règlement des fonds de concours couvrant des dépenses de fonctionnement, afin de préciser la nature des dépenses légalement éligibles ainsi que les pièces à fournir par les bénéficiaires, tant au stade de leur attribution que de leur versement (p. 28).

**Recommandation n° 4.** : Mettre en œuvre une programmation des achats permettant l'exact recensement préalable des besoins et la juste computation des seuils de publicité et de mise en concurrence qui en découlent (p. 35).

**Recommandation n° 5.** : Renforcer le contrôle interne des engagements de dépenses incluant une vérification du respect des délégations de signature (p. 40).

**Recommandation n° 6.** : Réaliser un exercice de prospective financière appuyé sur un plan pluriannuel d'investissement consolidé, en cohérence avec le phasage des autorisations de programme (p. 56).

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de Tours Métropole Val de Loire à compter de l'exercice 2018 a été inscrit au programme 2024 de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire, sur le fondement des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF).

L'ouverture du contrôle a été notifiée aux ordonnateurs en fonctions au cours de la période contrôlée par lettres de la présidente des 15 février, 21 février et 7 mars 2024. Les entretiens de fin de contrôle prévus par l'article L. 243-1 du CJF ont eu lieu les 12, 13, 14 et 15 novembre 2024. Le président en fonction a été auditionné par la chambre le 14 mai 2025, à sa demande. L'ensemble des étapes de la procédure est présenté en Annexe n° 1.

Aboutissement d'une succession de modifications statutaires, la métropole de Tours a été créée par décret n°2017-352 du 20 mars 2017. Elle regroupe 22 communes et rassemble une population d'un peu plus de 300 000 habitants, dont près de la moitié réside sur le territoire de la commune de Tours. Ses compétences sont variées et structurantes (développement économique, voirie, déchets, eau, habitat). La compétence transports a été transférée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, au syndicat des mobilités de Touraine (SMT) dont la métropole est membre et qui a fait l'objet d'un rapport de la chambre publié en 2024.

Monsieur Frédéric Augis est président de la métropole depuis le 17 mars 2023. Déjà à ce poste du 11 juillet 2021 au 10 mars 2023, il a succédé à Monsieur Wilfried Schwartz, démissionnaire. Ce dernier avait lui-même pris la suite de Monsieur Philippe Briand.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'établissement comptait 1 732 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT), dont plus de 80 % sont des agents titulaires. Il se structure en 19 directions chapeautées par cinq directions générales adjointes. Sa structure financière comprend quatre budgets, dont trois budgets annexes « eau », « assainissement » et « crématorium ».

Alors que ses missions et responsabilités sont essentielles (partie I), l'organisation et le pilotage de la métropole restent encore à affermir (partie II). Un contrôle interne renforcé en matière d'engagement des dépenses s'impose par ailleurs, afin de mieux garantir sa régularité (partie III). La situation financière, favorable jusqu'ici (partie IV), appelle enfin des mesures pour assurer sa soutenabilité à moyen terme (partie V).

## 1 LES COMPÉTENCES MÉTROPOLITAINES, DES RESPONSABILITÉS ÉLARGIES

Située au cœur du département d'Indre-et-Loire, la métropole bénéficie d'une accessibilité très développée. Elle se trouve au centre d'un réseau autoroutier dense permettant de rejoindre les grands pôles de l'ouest de la France (Bordeaux par l'A10, Rouen par l'A28 et Nantes par l'A85). Outre un aéroport, le territoire comprend une étoile ferroviaire à huit branches et deux gares TGV.

La population métropolitaine a augmenté de 0,3 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2021. Bien que cette hausse soit supérieure à celle constatée au niveau régional, l'évolution est deux fois moins importante que celle des populations des métropoles d'Orléans ou de Clermont-Auvergne (0,6 %). Par ailleurs, les communes de la périphérie tourangelle sont celles qui apparaissent les plus dynamiques au plan démographique. Parçay-Meslay a ainsi vu sa population augmenter de 12,6 %, Chambray-lès-Tours de 3,99 % et Saint-Cyr-sur-Loire de 6,87 %. Les évolutions constatées pour ces deux dernières communes sont en grande partie imputables - non au solde naturel, comme c'est le cas pour Tours -, mais à un solde migratoire fortement positif qui atteste de leur attractivité. Enfin, la population métropolitaine tend à vieillir, les plus de 60 ans représentant 26,8 % en 2021 (25,7 % en 2015).

La métropole est le principal moteur de l'activité économique du département, dont 60 % des emplois salariés sont implantés dans les 50 parcs d'activités qu'abrite la métropole. Cette dernière compte 1 500 chercheurs, notamment au sein de centres d'études ou d'entreprises incluses dans des pôles de compétitivité. Dans le cadre de ses compétences, la métropole a d'ailleurs mis en place une cité de la création et de l'innovation (MAME) qui met à disposition des locaux et des équipements dédiés aux jeunes pousses, aux entrepreneurs et aux investisseurs. Sans être forcément tous à l'initiative de la métropole, d'autres projets d'investissement sont en cours, comme la construction du nouvel hôpital Trousseau.

Malgré sa fonction de pôle d'emploi, la métropole tourangelle souffrait, au vu des données disponibles, de taux de chômage et de pauvreté plus élevés que d'autres territoires (Orléans, Clermont, département et région). En 2020, elle comprenait dix quartiers prioritaires qui concentraient 12 % de la population métropolitaine. Depuis 2024, s'y sont ajoutés trois nouveaux quartiers prioritaires.

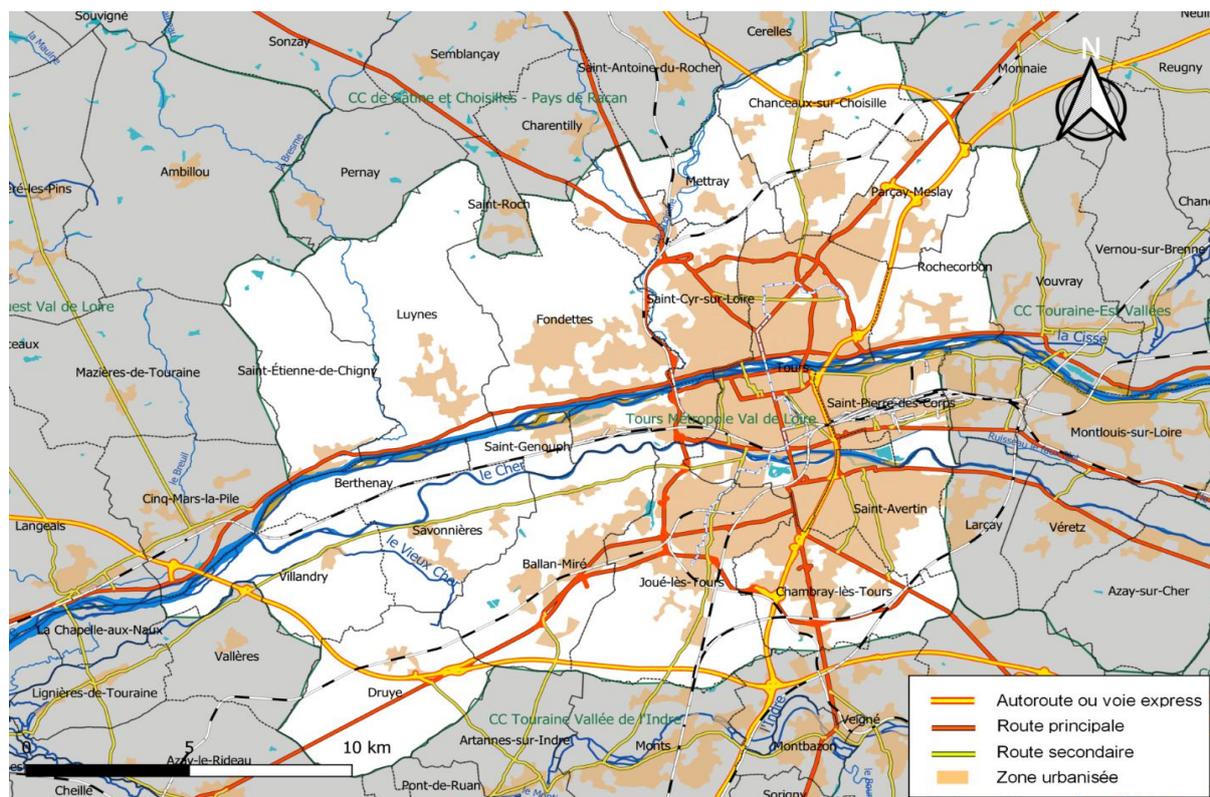
## 1.1 Une mise en place et une montée en charge contrariées

Créée en 2000 et réunissant à l'origine cinq communes (jusqu'à 22 à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014), la communauté d'agglomération de Tour(s) Plus a vu son périmètre, son statut – et donc ses compétences – s'élargir au fil des années.

La volonté d'évoluer vers un statut de métropole a été affirmée lors du conseil communautaire du 2 mai 2016. La communauté d'agglomération est d'abord devenue communauté urbaine au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Puis, l'établissement a saisi la possibilité ouverte par l'article 70 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, lui permettant d'adopter le statut de métropole défini à l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Par décret n° 2017-352 du 20 mars 2017, la métropole dénommée « Tours Métropole Val de Loire » a été créée. Ses statuts ont été délibérés le 26 juin 2017, puis entérinés par arrêté préfectoral du 6 décembre 2017. Ils n'ont pas été modifiés depuis.

Sur les 23 métropoles existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2023, celle de Tours se place en 15<sup>e</sup> position en termes de population. Elle est proche, à ce titre et en nombre de communes membres, d'Orléans Métropole et de Clermont Auvergne Métropole.

## Carte n° 1 : Territoire de la métropole de Tours



Source : Wikipédia

Outre la contrainte née d'un calendrier resserré, l'ancien ordonnateur et l'ordonnateur en fonction expliquent le retard pris dans la mise en place et la montée en charge de la métropole par différents facteurs :

- la reprise de compétences ne s'est pas accompagnée de transferts des personnels en charge des fonctions ressources, du fait des moyens limités des communes membres ;
- l'évolution des dépenses de personnel de la métropole a été limitée par les engagements souscrits dans le cadre du contrat de Cahors<sup>2</sup> conclu avec l'État ;
- l'établissement a dû faire face à des difficultés de recrutement, notamment dans certains services comme celui de la commande publique ;
- si de nombreux postes<sup>3</sup> ont été créés en 2019 et en 2020 pour pallier cette situation, la crise sanitaire de la Covid-19 a freiné cet élan et perturbé le fonctionnement de la métropole jusqu'en 2021 ;
- s'y ajoute le contexte inflationniste général observé en 2022 et 2023, lié à la crise ukrainienne et évoqué par ailleurs au fil du présent rapport.

<sup>2</sup> Avant 2020, le dispositif des « contrats de Cahors » était un dispositif contraignant d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement des grandes collectivités et établissements publics locaux. Il a été suspendu à l'occasion de la crise sanitaire Covid et jamais réintroduit sous cette forme.

<sup>3</sup> Selon l'ordonnateur, une cinquantaine de postes auraient été créés (26 en 2019 et 23 en 2020).

## 1.2 Des compétences élargies

### 1.2.1 Un socle de compétences ambitieux

L'article L. 5217-2 du CGCT énumère les compétences exercées par les métropoles en lieu et place des communes membres. Outre le développement économique, elles comprennent l'habitat, les déchets, l'eau, l'assainissement, ainsi que le transfert obligatoire et intégral de la voirie. Quasi-identiques à celles que la loi attribue aux communautés urbaines, c'est le transfert de compétences départementales, organisé au seul profit des métropoles, qui les différencie.

L'exercice de certaines compétences est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Par plusieurs délibérations adoptées en février 2019, la métropole a défini ce dernier dans différents domaines – dont les équipements sportifs - et a, dans certains cas, listé les ouvrages y répondant.

#### **Le périmètre et le mode de gestion des espaces aquatiques métropolitains**

Quatre des cinq piscines reconnues d'intérêt métropolitain sont gérées par des exploitants privés en vertu de concessions de service public de cinq à sept ans. La cinquième fait l'objet d'une convention de gestion avec la commune de Tours, qui la gère en régie.

L'échéance prochaine des concessions de service public en cours, ainsi que les crises sanitaire puis inflationniste qui ont fragilisé l'équilibre économique des contrats, incitent la métropole à réexaminer son mode de gestion. L'établissement entend de surcroît réhabiliter les piscines de Saint-Pierre-des-Corps et des Tourettes à Tours, construire une nouvelle piscine à Saint-Cyr-sur-Loire, et offrir de nouvelles modalités d'accès aux usagers au moyen d'un « pass piscine » unique, *a priori* plus aisé à mettre en œuvre dans le cadre d'une gestion en régie ou par une seule entité.

L'intention de la métropole d'engager une étude portant sur le montage, le périmètre et les coûts du projet apparaît à cet égard pertinente. La chambre observe que la coordination de l'offre à l'échelle d'un territoire intercommunal peut être l'occasion de définir une stratégie de gestion permettant d'identifier les complémentarités, voire de spécialiser les activités et d'affiner les priorités d'accès. La politique tarifaire pourrait être un levier partagé<sup>4</sup>.

Des priorités politiques fortes s'y ajoutent, comme la deuxième ligne de tramway et le schéma cyclable approuvé par délibération du 28 février 2022. À ce dernier titre, la métropole a décidé de recourir, pour cinq des sept itinéraires annoncés en première phase (110 km), à un mandat de maîtrise d'ouvrage. Initialement estimée à 40 M€ HT, l'enveloppe dédiée au projet a connu une augmentation très significative par l'effet de l'avenant signé en décembre 2023, puisqu'elle atteint 73 M€ HT. La métropole a toutefois indiqué que l'écart devrait être résorbé en phase de réalisation compte tenu des derniers éléments transmis par le mandataire, de même que l'abandon d'un projet d'ouvrage de franchissement de la Loire contribuerait à la maîtrise du coût global.

---

<sup>4</sup> La pertinence d'une gestion pleinement intercommunale des équipements aquatiques est soulignée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel paru en février 2018.

### 1.2.2 Des compétences déléguées ou transférées à la métropole par le département

Aux termes du IV de l'article L. 5217-2 du CGCT, la métropole exerce, par convention passée avec le département, tout ou partie d'un groupe de compétences relevant principalement du domaine social, du tourisme, de la gestion des collèges ou de celle des routes départementales.

Par délibération du 25 septembre 2017, la métropole a donc pris acte de la délégation de certaines compétences sociales départementales (fonds de solidarité pour le logement, fonds d'aide aux jeunes, actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu), d'une part, et du transfert de la gestion des routes départementales situées sur son territoire, d'autre part.

Sur ce dernier point, le transfert a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et a eu pour conséquence la reprise de 287 km de voiries et 168 ouvrages d'art. La responsabilité qui en découle pour la métropole en matière de gestion des ponts est ainsi devenue majeure, étant donné la configuration du territoire et ses nombreux cours d'eau.

La prise de compétence métropolitaine a également entraîné le transfert de propriété, à titre gracieux, d'un centre d'exploitation sur la commune de Joué-lès-Tours et de dépôts de matériaux sur les communes de Fondettes et Druye. Il est observé sur ce point que, si le centre d'exploitation a été inventorié en 2022 par la métropole, il n'apparaît pas dans l'état de l'actif du comptable pour cette même année, en méconnaissance des dispositions de l'instruction comptable M57. Afin de fiabiliser son actif, la métropole est donc invitée à régulariser cette situation en lien avec le comptable. La collectivité a indiqué prendre en compte l'observation de la chambre afin d'y donner suite.

Le transfert routier a enfin conduit à l'intégration de 51 équivalents temps plein (ETP) dans les effectifs de la métropole, ainsi qu'au versement d'une attribution de compensation par le département de 4,3 M€ par an.

### 1.3 Des compétences obligatoires aux forts enjeux financiers

La métropole a confié les transports publics urbains au syndicat des mobilités de Touraine, porteur du projet de réalisation d'une deuxième ligne de tramway. La chambre régionale des comptes a eu l'occasion d'indiquer que l'apport financier de la métropole à ce projet sera crucial pour respecter les ratios financiers fixés par les prêteurs du syndicat<sup>5</sup>.

Or, les transports publics urbains sont financés sur le même budget que celui permettant l'exercice de toutes les autres compétences de la métropole, hors l'eau et l'assainissement. Il convient par conséquent d'apprécier l'étendue des obligations qui s'y attachent, en préalable à l'analyse de la trajectoire financière qui en découle.

---

<sup>5</sup> [Rapport d'observations définitives](#) relatif au contrôle des comptes et de la gestion du syndicat des mobilités de Touraine, publié le 10 juillet 2024.

L'eau et l'assainissement sont naturellement porteurs d'enjeux tout aussi significatifs que ceux décrits dans cette partie. L'analyse de leurs budgets dédiés permettra de les aborder (cf. *infra*).

### 1.3.1 Garantir l'état de la voirie et des ouvrages d'art

Partagés entre deux directions, les moyens humains dédiés à la compétence voirie s'établissaient, au 1<sup>er</sup> janvier 2024, à 349 ETPT, soit 20 % du total des ETPT de la collectivité.

Les dépenses d'équipements afférentes ont atteint 26 M€ en 2023, soit 40 % des dépenses globales d'équipement, contre 31 % en 2020. Bien que le poids des dépenses de fonctionnement soit moindre dans le budget métropolitain (29,2 M€ en 2023, soit 14 % des dépenses globales), elles constituent le troisième poste de dépenses après les services généraux et les services liés à l'environnement (dont les déchets).

#### 1.3.1.1 Un diagnostic récent de l'état des ouvrages d'art, une organisation qui reste à mettre en place

À juste raison, la métropole a engagé un audit patrimonial des 407 ouvrages d'art placés sous sa responsabilité. Au regard des normes de classification « IQOA », l'état global de ce patrimoine était jugé moyen. 200 ouvrages devaient faire l'objet de travaux à prioriser dans les cinq ans. 15 ouvrages étaient particulièrement dégradés, dont quatre présentaient un caractère d'urgence (classification 3U). La métropole a indiqué que ces derniers avaient fait, depuis lors, l'objet de travaux et que, d'une manière générale, les ouvrages atteignant ce niveau de détérioration étaient traités au fur et à mesure.

Le plan d'action produit en 2022 prévoit les financements à mobiliser au cours des 30 ans à venir, en priorisant les ouvrages les plus dégradés. En investissement, l'enveloppe financière prévisionnelle s'établit à 9 M€ HT sur la période 2022-2026, puis à 36 M€ HT jusqu'en 2050.

Jusqu'à début 2025, l'exercice de la compétence reposait seulement sur deux agents. Un technicien supplémentaire a été recruté en fin d'année 2024, la métropole n'ayant pu intégrer un ingénieur en dépit d'appels à candidature. L'ordonnateur a indiqué être confronté à des difficultés de recrutement sur ce type de profil, lesquelles justifient le délai pris pour ouvrir un poste budgétaire en 2024. Pour autant, l'organisation cible retenue par le cabinet de conseil à l'appui de la phase études préconise huit ETPT.

#### 1.3.1.2 Un retard dans l'investissement sur les ouvrages d'art

Afin de planifier ses investissements sur les ouvrages d'art, la métropole a délibéré une autorisation de programme dédiée en 2019. Quelques chantiers spécifiques, comme la réhabilitation du pont Napoléon, font l'objet d'opérations *ad hoc*. (0,3 M€). Les crédits prévus pour l'opération « ouvrages d'art », initialement peu abondée, s'établissaient à 9,2 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2024, en recul de 2,3 M€ par rapport à 2023.

La prévision financière issue de l'audit patrimonial (1,8 M€ HT par an sur la période 2022-2026) n'a pas été suivie d'effet. Les dépenses mandatées en 2022, exprimées TTC, ne s'élevaient qu'à 1,6 M€ et celles de 2023 à moins d'un million d'euros (0,9 M€). Ce décalage, accentué par l'inflation, ne paraît pas avoir été rattrapé au cours de l'exercice 2024, les crédits de paiement inscrits au budget s'établissant à 1,7 M€. Or, l'audit précisait que tout décalage temporel dans la mise en œuvre du plan entraînait une dégradation accrue de l'ouvrage, des risques supplémentaires et une hausse des coûts éventuelle.

De fait, la métropole reconnaît que, faute notamment de moyens humains suffisants (cf. *supra*), l'entretien préventif n'est pas suffisamment assuré, l'état des ouvrages pouvant alors rapidement s'aggraver et entraîner des interventions curatives plus coûteuses.

Outre la question des surcoûts, un défaut d'entretien est susceptible d'engager la responsabilité de l'établissement. D'importants travaux ont déjà été réalisés sur l'un des principaux ouvrages d'art du territoire (rénovation du pont Napoléon reliant Tours à Saint-Cyr-sur-Loire, pour un coût global de 4 M€), mais la métropole doit poursuivre sa réforme organisationnelle et dégager les ressources financières nécessaires à l'entretien et à la rénovation de ces ouvrages.

#### 1.3.1.3 La voirie, un réseau hiérarchisé par mode de déplacement dont les enjeux financiers restent à évaluer

Le patrimoine viaire de la métropole est constitué d'environ 1 800 km de routes. La charte de gouvernance adoptée en 2016 les classe en deux niveaux. Cette classification avait notamment pour objectif d'organiser les modalités de gestion entre services centraux et services placés sous l'autorité fonctionnelle des maires.

Avec un patrimoine routier désormais conséquent, la métropole entend structurer davantage sa politique routière. Fin 2021, une étude de hiérarchisation du réseau en fonction des différents usages a été commandée, en y intégrant tous les modes de déplacements (piétons, vélos, transports en commun et véhicules motorisés). Par délibération du 29 janvier 2024, un schéma de hiérarchisation multimodale selon trois niveaux a été acté.

Ce schéma constitue un document cadre permettant de mettre en adéquation le statut des voiries et les fonctions afférentes, ainsi que d'assurer le maintien d'un niveau de service homogène (âge souhaité des couches de roulement ou fréquence des opérations de viabilité hivernale, notamment). Bien que l'étude précitée ait permis de recenser la totalité du patrimoine viaire, la métropole reconnaît n'avoir, à ce jour, que peu d'éléments sur l'état de son réseau. Si des crédits ont été prévus au budget 2024 en vue d'un tel diagnostic, celui-ci n'a pu être lancé, faute de moyens humains dédiés.

La chambre souligne toutefois que ce n'est qu'une fois ce diagnostic mené à son terme que les investissements nécessaires au maintien d'un niveau de service conforme aux ambitions du schéma pourront être évalués.

### 1.3.2 Financer la gestion des digues

#### 1.3.2.1 Une gestion opérationnelle des digues confiée par la métropole à l'établissement public Loire

La métropole a en charge la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI), définie à l'article L. 211-7 du code de l'environnement. Le territoire comprend cinq vals et près de 69 km de digues.

Si la métropole assurait déjà la gestion de deux systèmes d'endiguements<sup>6</sup> (8 km), la majeure partie de ces infrastructures relevait de l'État. Ce dernier était tenu de poursuivre sa mission, pour le compte de la métropole, jusqu'au 28 janvier 2024.

De 2024 à 2028, afin d'assurer une mise en œuvre cohérente de la compétence à une échelle territoriale adaptée, la métropole tourangelle et sept autres intercommunalités ont, par convention, délégué la gestion de l'ensemble des ouvrages de protection contre les inondations recensées sur leur territoire à l'établissement public Loire (EP Loire). Ces ouvrages forment la plateforme de Tours. L'EP Loire gère ainsi un réseau de six plateformes regroupant 45 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) « gémapiens » et 710 km de digues courant de Vichy à Angers. Elles font l'objet d'un projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC).

En complément de cette organisation opérationnelle, la métropole a lancé plusieurs chantiers en cas de gestion de crise (formalisation de procédures, mise en place d'un service des risques majeurs au 1<sup>er</sup> janvier 2024, définition de zone d'accueil/évacuation, simulations de crise), bien que dans ce domaine la responsabilité soit partagée (les communes sont notamment responsables de l'évacuation des administrés). La métropole annonce une mutualisation des moyens humains en son sein, permettant d'assurer une surveillance des digues en cas de crue.

#### 1.3.2.2 Un engagement financier à mesurer après études

Avant le transfert de compétence, les digues métropolitaines ont fait l'objet d'un plan global de fiabilisation via le plan Loire IV (2014-2020), dont le financement était majoritairement pris en charge par l'État (79 %).

Il convient de noter que, s'agissant du système d'endiguement du Val de Tours, l'étude de dangers rédigée en 2013 mettait en évidence un niveau de sureté très bas, le risque de défaillance étant même qualifié d'« intolérable ». L'étude concluait qu'il « était nécessaire et urgent de fiabiliser ce système d'endiguement pour ramener ce risque à un niveau acceptable ». Une nouvelle étude de danger, en cours à la date du présent rapport, devrait permettre d'apprécier l'état du patrimoine transféré, actualisé en fonction des actions menées depuis 2013.

Outre sa quote-part pour assurer le fonctionnement de l'EP Loire (soit un maximum de 0,8 M€ annuels), la métropole sera amenée à financer, via des conventions spécifiques, les

---

<sup>6</sup> Ensemble cohérent d'une ou plusieurs digue(s) et éventuellement d'autres ouvrages associés qui défend(ent) une « zone protégée » contre les inondations et/ou submersions, jusqu'à un niveau d'événements nommé « niveau de protection ». Source : <https://www.france-digues.fr>

investissements nécessaires au maintien en état ou à l'amélioration du niveau de sécurité des ouvrages.

Sur ce point, les services métropolitains ont évoqué un montant de 80 M€, hors actualisation des prix. Si des subventions de l'État sont attendues s'agissant des travaux relatifs aux digues domaniales<sup>7</sup>, l'EP Loire soulignait lors de son comité syndical du 20 décembre 2023 que « la transmission très tardive [par l'État] des dernières données techniques sur l'état des systèmes d'endiguement et les ouvrages non-conformes remises à la date du transfert laissent peser sur les [intercommunalités] un risque financier qui nécessitera inéluctablement de nouveaux échanges avec l'État sur le coût réel des opérations intégrées ou non au PAIC, dans les années à venir ».

### 1.3.2.3 Une perspective d'augmentation de la taxe GEMAPI

Afin de financer l'exercice de sa compétence, la métropole mobilise la taxe dite GEMAPI depuis 2022. Son produit attendu, voté par le conseil métropolitain, est réparti par l'administration fiscale entre toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux taxes foncières, à la taxe d'habitation et à la cotisation foncière des entreprises.

La stabilité du produit de cette taxe (1,9 M€ annuels) apparaît toutefois déconnectée de l'évolution prévisionnelle des dépenses, ces dernières ayant augmenté de 55 % depuis 2022. L'ordonnateur a certes indiqué que les comptes de résultat propres à cette compétence étaient excédentaires sur la période 2022-2024, mais cette situation est à rapprocher du taux de réalisation des dépenses d'investissement (30 % en moyenne).

La métropole compte mettre en place des outils prospectifs lui permettant d'estimer l'impact financier du nouveau périmètre de la compétence GEMAPI à long terme. Elle a indiqué que des éléments attendus de l'EP Loire devraient le permettre, ce dernier préparant un plan d'investissement pour la période 2026-2028.

La chambre souligne cette nécessité, dans la mesure où la métropole devra en toute hypothèse faire face à des travaux d'ampleur, à engager sous dix ans si elle entend bénéficier des financements de l'État. Le levier fiscal de la taxe GEMAPI lui laisse en l'espèce de larges marges de manœuvre : son montant par habitant peut être porté jusqu'à 40 €, soit un produit potentiel annuel de 12 M€ sur la base de la population de 2024.

### 1.3.3 **Disposer des infrastructures de traitement des déchets**

La métropole assure de manière directe ou indirecte la totalité de la compétence déchets, incluant prévention, collecte et traitement avec valorisation ou non.

Sur la période 2018-2023, le tonnage de déchets collectés a baissé de 8 %. Les ordures ménagères résiduelles ont enregistré une baisse plus marquée (-12 %) et représentaient, en

---

<sup>7</sup> La convention de mise à disposition desdits ouvrages mentionne une série de travaux pour lesquels l'État s'est engagé à financer à hauteur de 80 % voire 90 % les opérations engagées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2028 et le 31 décembre 2035. La convention prévoit une contribution supplémentaire de l'État via le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

2023, 197 kg/hab./an. En 2021, le tonnage par habitant et par an de la métropole était toutefois supérieur (221 kg/hab./an) à celui constaté au niveau départemental (205 kg/hab./an) et régional (212 kg/hab./an).

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le service comptait 310 ETPT. En 2023, constatant un plus faible tonnage sur la deuxième collecte hebdomadaire, une réorganisation des tournées a permis d'en réduire le nombre (une par semaine sur certains secteurs), en créant une collecte spécifique des déchets verts. Cette réorganisation devrait induire à terme la suppression de six postes et le redéploiement de six agents vers le service propreté urbaine.

Construit en vue de réaliser des économies d'échelle, le centre de tri Tri Val de Loire, mis en service en octobre 2023, couvre un bassin de vie de 950 000 habitants répartis sur trois départements (Indre-et-Loire, Loir-et-Cher, Sarthe). Il dispose d'une capacité de traitement de 53 000 tonnes de déchets d'emballages par an (plastique, métaux, cartons, papier, briques alimentaires).

Selon l'ordonnateur, en 2024, plus de 37 000 tonnes de déchets produits hors de la métropole ont été traités sur le territoire de celle-ci.

### 1.3.3.1 Des coûts croissants à défaut d'une unité de valorisation énergétique sur le territoire métropolitain

Les déchets non valorisés, ou ordures ménagères résiduelles, sont ceux produits par les ménages après qu'ils ont effectué leur tri. Bien qu'en diminution, la métropole rencontre un problème majeur dans leur traitement, dans la mesure où la capacité de stockage des sites d'enfouissement du département parvient à saturation.

Cette difficulté n'est pas nouvelle. Les documents de planification régionale adoptés en 2019 et 2020, sur lesquels la métropole avait émis un avis défavorable, étaient doublement contraignants : ils ne prévoient pas de nouvelle unité de valorisation énergétique dans le département et ne permettaient pas de franchissement inter-régional, alors même que les déchets des régions limitrophes pouvaient pour leur part être importés. Par la suite, la notion de surcapacité des équipements régionaux a été réexaminée et le SRADDET<sup>8</sup> dans sa dernière version (octobre 2023) relève, à court terme, un déficit d'installations de traitement sur les départements de l'Indre et d'Indre-et-Loire. En réponse à la chambre, les services préfectoraux ont fait mention d'une cartographie régionale des capacités d'incinération réalisée fin 2024, établissant une sous-capacité de 99 500 tonnes avant 2030 en Indre-et-Loire. Ils ont également indiqué que les capacités de stockage devraient permettre de pourvoir les besoins dans la phase transitoire, avant création de nouvelles capacités d'incinération.

L'installation d'une unité de valorisation énergétique (UVE) sur le territoire métropolitain fait l'objet de tergiversations depuis plusieurs décennies, le choix du lieu d'implantation n'en étant pas la moindre cause. Ainsi, les communes de Mettray (en 2018) et de Parçay-Meslay (en 2023) ont successivement refusé une telle installation sur leur territoire. En 2024, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a également émis un avis défavorable à la construction d'une UVE sur l'aérodrome de Tours.

---

<sup>8</sup> Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

La métropole s'est pour sa part engagée très récemment dans une politique active de réduction des déchets à la source. C'est le cas, depuis 2023, en matière de biodéchets. L'élaboration du premier programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) pour la période 2024-2030, a été portée par le syndicat Touraine propre dont le périmètre couvre 98 % de la population départementale et qui a délégué en la matière. Le programme, qui a fait l'objet d'une concertation publique de mai à juillet 2024, a été approuvé par la métropole par délibération du 9 décembre 2024.

En tout état de cause, la métropole mise sur ces nouvelles actions pour obtenir une baisse très significative des déchets non valorisés (- 21 % à l'horizon 2030)<sup>9</sup>, suffisante pour envisager d'abandonner tout projet de construction d'une UVE sur son territoire au profit d'une répartition du gisement de déchets sur d'autres sites. Ainsi, le document-bilan de la concertation du PLPDMA précité évoque, sans estimation des coûts, la combinaison du recours :

- à une nouvelle installation sur le site de Sonzay (30 km de Tours), solution qui ne serait toutefois pas retenue selon l'ordonnateur en fonction ;
- à des exportations de déchets vers les sites de Lasse (Maine-et-Loire, 60 km de Tours) et Blois (Loir-et-Cher, 60 km de Tours), sous réserve de sécurisation de ces exports dans ce dernier cas ;
- à une nouvelle UVE à construire sur la commune de Saint-Benoit-la-Forêt située dans le chinonais (40 km de Tours), le projet étant soumis à une étude de faisabilité et à l'accord des collectivités concernées. La mise en service de cet équipement ne pourrait intervenir qu'à l'horizon 2031.

En l'absence d'une unité de valorisation énergétique sur son territoire, la métropole doit faire face aux conséquences opérationnelles et financières de la solution par défaut actuellement retenue. Au plan fiscal, compte tenu de la classification du site d'enfouissement de Sonzay, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) due par la métropole est passée de 17 € la tonne en 2019 à 65 € en 2025, *a minima*<sup>10</sup>. Même en appliquant aux tonnages traités en 2024 et 2025 le taux d'évolution annuel moyen constaté sur la période 2019-2023 (-8 %), le coût de cette taxe devrait plus que doubler entre 2019 et 2025 pour dépasser 3 M€ par an.

Par ailleurs, au vu du nombre de sites et de leur éloignement, la métropole supporte et continuera de supporter les contraintes logistiques et les coûts liés à l'acheminement de ses déchets, que ce soit en termes de maintenance ou de carburant. Ce dernier poste, s'agissant de la collecte, a augmenté de près de 25 % sur la période 2021-2023.

### 1.3.3.2 Les conséquences de l'absence d'une unité de valorisation énergétique

La métropole a fait le choix de financer le service de collecte et de traitement des déchets par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Le taux de cette taxe a été augmenté

---

<sup>9</sup> Cette baisse est supérieure à celle envisagée à l'échelle départementale (- 16 %).

<sup>10</sup> L'arrêté du 23 octobre 2024 pris en application des dispositions de l'article 104 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 fixe à cinq euros par tonne la majoration de la TGAP applicable aux déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) en dépassement de l'objectif annuel de réduction de moitié des mises en décharge par rapport à 2010.

en 2021 pour atteindre 10,86 %, même s'il reste encore légèrement inférieur au taux médian. Au budget primitif 2025, le produit attendu s'établit à 50 M€.

La hausse de fiscalité a été présentée comme nécessaire compte tenu de l'inflation, mais aussi de l'augmentation de la TGAP. Or, cette dernière résulte de l'absence d'une unité de valorisation énergétique. L'augmentation des coûts se poursuit par ailleurs, comme en témoigne l'évolution des dépenses relatives aux contrats de prestations de services (compte 611) qui ont augmenté de 22 % entre 2021 et 2024<sup>11</sup>. L'ordonnateur souligne cependant la stabilité des taux de TEOM depuis 2021 et la mise en œuvre de mesures d'optimisation des coûts, telles que les réorganisations des tournées de collecte évoquées *supra*.

Les actions et démarches engagées démontrent la volonté de la métropole de trouver des solutions permettant d'assurer la gestion des déchets résiduels. Toutefois, la concrétisation des solutions envisagées reste soumise à des études complémentaires, à l'accord définitif de tiers et à la réalisation d'objectifs ambitieux de réduction des déchets. Outre l'incidence environnementale, la situation actuelle a donc vocation à persister les prochaines années et continuera à peser sur les finances métropolitaines.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La mise en place puis la montée en charge de la métropole, créée en 2017, ont été contrariées par notamment l'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement par les contrats de Cahors puis la crise sanitaire de la COVID-19.*

*Que ce soit dans les domaines de la voirie ou des digues de Loire, des études de diagnostics doivent être menées à leur terme. Par ailleurs, la recherche de solutions alternatives à la construction d'une unité de valorisation énergétique sur le territoire continuera de peser sur les finances métropolitaines, malgré des efforts de prévention planifiés récemment. La solution d'un transport des déchets par camions vers une multitude de sites éloignés, peu écologique, s'avère de surcroît contraignante au plan logistique.*

*Pour assumer ces responsabilités, des financements devront être trouvés sur un budget principal déjà fortement sollicité.*

---

## **2 UNE ORGANISATION ET UN PILOTAGE À AFFERMIR**

Organe délibérant de l'EPCI, le conseil métropolitain comptait, en 2018, 55 membres titulaires. Après renouvellement des exécutifs communaux en 2020 et en application des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, le nombre de conseillers a été augmenté de 32 membres. Communes membres les plus peuplées, la commune de Tours a bénéficié de 27 sièges supplémentaires - et celle de Joué-lès-Tours, de cinq sièges. Le conseil métropolitain comprend désormais 87 membres titulaires.

---

<sup>11</sup> Source : annexes des comptes administratifs « état de répartition de la TEOM ».

Prévues par la loi, la métropole a par ailleurs mis en place une série d'instances consultatives ou de concertation, parmi lesquelles la conférence des maires. Cette dernière se réunit régulièrement pour évoquer des sujets d'intérêt commun.

## **2.1 Une gouvernance marquée par des renouvellements successifs de l'exécutif**

À la suite des élections municipales de 2020, le conseil métropolitain a, par délibération du 17 juillet 2020, élu M. Wilfried Schwartz pour succéder à M. Philippe Briand. Suite à la démission de M. Schwartz en 2021, M. Frédéric Augis a été élu. Dénonçant une représentation insuffisante de la ville centre, plusieurs membres - dont trois vice-présidents - ont démissionné du bureau. Un nouveau bureau a été constitué en septembre 2021, sans qu'aucune vice-présidence n'ait été dévolue à un élu de Tours. En mars 2023, à la suite d'une démission-réélection de M. Augis, le bureau a été étoffé et plusieurs vice-présidences sont revenues à la ville centre.

L'organigramme des services de la métropole a connu plusieurs modifications dont certaines ont accompagné les changements d'exécutif. Au 1<sup>er</sup> mars 2024, l'établissement s'organise autour de cinq pôles :

- « Ressources », qui réunit les directions supports de la collectivité ;
- « Développement innovation et attractivité », incluant le développement économique ;
- « Aménagement durable et du territoire », qui regroupe l'urbanisme et l'habitat ;
- « Proximité et espace public », qui comprend les directions chargées de la voirie et de l'espace public, dont les espaces verts attenants ;
- « Cadre de vie », dédiée à la gestion des déchets, au cycle de l'eau, aux bâtiments et à la transition écologique. A l'instar du pôle précédent, ce pôle comprend un service support créé en janvier 2024, dont les missions sont toutefois plus denses puisqu'il intègre une unité « institutions » (suivi du circuit des délibérations), un accueil des usagers et une unité ressources humaines.

## **2.2 Des délégations du président aux élus à mieux préciser**

Si le président de la métropole est seul chargé de l'administration, il peut, en application des dispositions de l'article L. 5211-9 du CGCT, déléguer certaines de ses fonctions par arrêté et sous sa responsabilité. Des délégations ont effectivement été consenties sur ce fondement aux vice-présidents et membres du bureau, qui leur permettent, à la lettre, de signer des actes se rapportant « à l'étude et à la préparation des questions » relatives à un thème déterminé. En application des dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT, le président a également subdélégué aux vice-présidents, dans la limite de leurs attributions, la signature des actes relatifs aux marchés et à leurs avenants.

Une lecture stricte et combinée de ces dispositions peut donc conduire à considérer que seuls les marchés relevant de « l'étude et la préparation » de questions relatives au thème

délégué peuvent être signés par les vice-présidents. Or, l'analyse des engagements (cf. *infra*) démontre que nombre d'entre eux ont été signés par des vice-présidents agissant certes dans leur domaine délégué, mais outrepassant en l'espèce la limite fixée dans l'arrêté de délégation (acquisition de véhicules, d'engins de voirie, de logiciels). L'analyse de certains marchés d'un montant significatif montre que la délégation est également utilisée pour signer des marchés de travaux ou de fournitures. C'est le cas par exemple :

- du marché de travaux relatif à la voie verte (itinéraire cyclable Saint-Jacques de Compostelle à Rochecorbon) ;
- du marché concernant les clôtures et portails qui, visant les sites industriels et administratifs de la métropole de manière générale, excède le champ de la délégation du vice-président signataire.

Compte tenu de ces éléments, la chambre recommande à la métropole de revoir la rédaction de ses arrêtés, afin de se prémunir de tout risque contentieux lié à l'inexacte application des délégations consenties.

**Recommandation n° 1.** : Clarifier, dans les arrêtés, le périmètre des compétences déléguées aux vice-présidents et membres du bureau.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'il s'attacherait à mettre en œuvre la recommandation de la chambre.

## 2.3 Une vision métropolitaine qui reste à concrétiser

### 2.3.1 Des démarches de cadrage interrompues

#### 2.3.1.1 Un pacte de gouvernance dont l'élaboration a été décidée, mais non concrétisée

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre l'établissement public et les communes<sup>12</sup>. Si l'élaboration d'un tel pacte est décidée, celui-ci doit être adopté dans un délai de neuf mois à compter dudit renouvellement. Ce délai a été porté à un an à compter du second tour de l'élection des conseils municipaux et communautaires, soit jusqu'au 28 juin 2021. En l'espèce, par délibération du 17 juillet 2020, le conseil métropolitain a décidé d'élaborer un pacte de gouvernance.

---

<sup>12</sup> « Il peut prévoir les conditions dans lesquelles l'établissement confie, par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre, fixer les orientations en matière de mutualisation de services entre les communes et leur groupement ou encore créer des commissions spécialisées associant les maires à un niveau infracommunautaire » (source : question ministérielle n°27104).

Toutefois, en dépit des dispositions légales précitées, cette décision n'a pas été suivie d'effet. À ce jour, la métropole s'appuie sur une organisation entérinée avant sa création (délibération du 19 septembre 2016), à travers une charte comprenant un volet général présentant les différentes instances de gouvernance et leurs missions, et des volets spécifiques dédiés aux compétences « espaces public et voirie » et « plan local d'urbanisme (PLU) et documents d'urbanisme en tenant lieu ».

### 2.3.1.2 Une démarche de projet métropolitain abandonnée

De manière analogue, la démarche engagée par le président en fonction de 2020 à 2021 en vue d'élaborer un projet métropolitain n'a pas été poursuivie. Son successeur a précisé que « l'évolution de la gouvernance dans le contexte décrit par la chambre (...) ne permettait pas l'élaboration partagée d'un projet métropolitain ». De fait, alors que la métropole avait conclu un marché afin d'organiser une participation citoyenne, seule la première phase prévue à ce contrat (écoute et dialogue) a été réalisée pour un coût de 91 200 € TTC.

À défaut de projet de territoire délibéré par la métropole depuis sa création en 2017, l'ordonnateur entend s'appuyer sur un document stratégique adopté en 2016. Selon lui, sa mise en œuvre devait reposer sur un travail affiné par politique publique : une quarantaine de schémas et documents stratégiques ont ainsi été recensés dans un document unique afin d'en suivre l'état d'avancement, au moyen de bilans annuels et de tableaux de bord. Cette démarche récente (mars 2024), que l'ordonnateur qualifie lui-même « de technique », s'inscrit dans l'objectif de « cheminer vers un cadre de pilotage global », qui reste donc à structurer. Lors du contrôle de la chambre, un seul document avait fait l'objet d'un bilan.

Si l'élaboration d'un projet métropolitain n'est pas une obligation réglementaire, de nombreuses métropoles ou autres intercommunalités y ont procédé. En effet, ce projet a pour avantage de donner un cadre cohérent et partagé à l'exercice des compétences sur un territoire donné, d'une part, et de fixer des orientations stratégiques sur ce même territoire, d'autre part.

## 2.3.2 **Des finances métropolitaines orientées au bénéfice des communes**

### 2.3.2.1 Un pacte financier et fiscal métropolitain sans lien avec le programme d'actions

Par délibération du 28 mars 2022 et en application des dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT, la métropole a entériné son pacte financier et fiscal pour la période 2022-2026. Ce document, qui organise les relations financières croisées entre l'établissement et ses communes membres, a également pour objectif de favoriser la péréquation territoriale et de garantir un accompagnement des communes en matière d'investissement.

La métropole a ainsi répondu à l'obligation réglementaire. Toutefois, faute de projet de territoire dont il est normalement la traduction financière, le pacte adopté reste très descriptif et se borne, pour l'essentiel, à reprendre les règles générales applicables aux différents flux financiers. À titre de bonne pratique, la chambre relève que d'autres métropoles de taille comparable ont inscrit ce pacte dans une réflexion plus large sur le financement de leur programme d'investissement.

### 2.3.2.2 Des attributions de compensation révisées annuellement selon le souhait des communes

Dans le cadre des transferts de compétence, l'attribution de compensation (AC) répond au principe de neutralité budgétaire dans les conditions définies par le code général des impôts (article 1609 nonies C). Pour chaque commune concernée, le montant est en principe défini en retranchant du produit de la fiscalité économique, transférée par les communes à l'intercommunalité (à sa création ou lors de l'adoption du régime de la fiscalité professionnelle unique), les charges transférées au titre des transferts de compétences, ainsi que, le cas échéant, le coût des services communs. L'AC peut être positive ou négative selon que les charges transférées excèdent ou non le produit de la fiscalité économique récupéré par l'intercommunalité. Le montant de l'AC traduit ainsi les différences de richesses initiales des communes en termes de fiscalité économique, ainsi que la dynamique des transferts. Le code général des impôts prévoit la possibilité de fixation libre des montants d'AC, sous réserve d'accords politiques.

Entre 2018 et 2024, l'AC en fonctionnement n'a que très peu évolué, passant de 40,2 M€ à 41,9 M€ en valeur nette. Le montant total des AC en investissement est passé de 12,3 M€ à 11,5 M€.

Selon une pratique locale annuelle, chaque commune définit elle-même le montant de sa contribution aux transferts de charges en investissement, s'agissant des travaux en matière d'espaces publics-voirie, de signalisation, d'espaces verts urbains, d'éclairage public, d'eaux pluviales et de défense incendie, à charge pour la métropole d'investir à la hauteur de ce montant. Pour les projets d'envergure que les communes auraient à mener sur leur territoire, celles-ci peuvent choisir soit d'anticiper sur les attributions des années suivantes (dans la limite de la fin du mandat en cours) soit de compléter les attributions par des fonds de concours. Les attributions en investissement fluctuent ainsi en fonction des projets communaux.

S'agissant du fonctionnement, la révision annuelle entérine les ajustements de charges découlant des règles de calcul définies lors du transfert de compétence (notamment en matière de mises à disposition de personnel lorsque la quotité de temps a été modifiée, ou d'intérêts d'emprunts). Elle intègre toutefois, ponctuellement, des modifications sans lien apparent avec des transferts effectifs de compétences. Ainsi, en 2024, les communes de Saint-Cyr-sur-Loire et de Rochecorbon ont obtenu un abondement complémentaire à hauteur respectivement de 17 000 € et 100 000 €. Bien que la révision soit libre, la possibilité d'ajuster le montant de l'attribution, en dehors des règles fixées dans le cadre du transfert de compétence initial, n'est pas prévue dans le pacte financier et fiscal de la métropole. Dans la charte de gouvernance « espaces publics » de septembre 2016, l'enveloppe n° 3 (crédits de fonctionnement) n'apparaît pas modifiable annuellement, contrairement à l'enveloppe n° 2 (crédits d'investissement). La réponse de la métropole dans le cadre de l'instruction définit au demeurant strictement les attributions de compensation en fonctionnement : ces dernières « résultent pour chaque commune de la différence entre la fiscalité transférée (ex. taxe professionnelle) et les transferts de charges opérés au fil du temps ».

Ces modalités de révision annuelle, régulières sur le plan juridique, alimentent une pratique de libre disposition des fonds métropolitains par les communes, au-delà même de ce que la charte de gouvernance prévoit.

### 2.3.2.3 Un règlement d'attribution des fonds de concours à sécuriser

Par dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre sont autorisés à instituer des fonds de concours au bénéfice de leurs communes membres. En application des dispositions combinées des articles L. 5217-7 et L. 5215-26 du CGCT, ces fonds de concours ont vocation à financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Pour être réguliers, ils doivent avoir fait l'objet d'accords identiques exprimés à la majorité simple du conseil métropolitain et des conseils municipaux concernés, et leur montant ne doit pas excéder la part de financement assurée, hors subventions, par la commune bénéficiaire. La jurisprudence a permis de préciser la nature des dépenses pouvant être financées :

- la réalisation d'un équipement recouvre sa construction, sa réhabilitation ou son acquisition, ainsi que les travaux d'aménagement et d'amélioration. La notion d'équipement est elle-même assimilée à la notion comptable d'immobilisation corporelle, incluant infrastructures, biens immeubles ou meubles ;
- les dépenses inhérentes au fonctionnement de l'équipement incluent les consommations de fluides, la maintenance, l'entretien, ainsi que les rémunérations des personnels dédiés à ces deux dernières catégories de missions. Elles ne sauraient cependant s'étendre ou contribuer aux frais liés à l'exécution même du service<sup>13</sup>.

La métropole verse de nombreux fonds de concours, chacun d'eux étant régi par le règlement général ou un règlement d'attribution particulier. Les trois fonds de concours les plus importants en termes de montants sont répartis au prorata de la population communale, soit en fonction de la date à laquelle le fonds métropolitain a été créé, soit selon une clef préexistante. Par ces différents dispositifs, la métropole entend s'affirmer comme partenaire essentiel de l'investissement des communes, et notamment des moins peuplées (moins de 3 500 habitants).

Sur la période 2018-2023, les fonds de concours alloués ont pratiquement doublé, pour approcher 12 M€ par an. Si, en 2021 et 2022, des fonds de concours exceptionnels (notamment 3,7 M€ pour la construction du centre chorégraphique à Tours) expliquent cette évolution, l'augmentation constatée en 2023 est essentiellement imputable à la mise en œuvre du fonds vert I<sup>14</sup>.

#### ➤ Un règlement du fond vert précisé

Mettant fin à la coexistence de trois fonds distincts aux finalités écologiques proches, la métropole a mis en place, au début de l'année 2024, un nouveau fonds vert dénommé « fonds vert II ». Couvrant uniquement des dépenses d'investissement, il s'est accompagné d'une grille d'évaluation technique permettant d'apprécier l'éligibilité du projet au regard des résultats attendus en matière de transition énergétique, écologique et climatique. Cette rationalisation constituait un premier progrès, le règlement du fonds vert I s'étant borné à énumérer des objectifs généraux. Toutefois, le périmètre des dépenses éligibles au fonds vert II, dont certaines s'apparentaient davantage à des dépenses de fonctionnement (*de facto* inéligibles), restait

---

<sup>13</sup> Ainsi, sont notamment à exclure les dépenses liées au personnel d'animation culturelles ou sportives, ou à la rémunération d'un maître-nageur dans une piscine. Cf. CE 5 juill. 2010, Communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole, n° 315551.

<sup>14</sup> Un fonds vert II a été institué en 2024 et un fonds vert III en 2025.

encore très large. Dans le cadre du fonds verts III approuvé le 31 mars 2025, le conseil métropolitain a remédié à cette difficulté soulevée par la chambre.

➤ Une orientation stratégique interrompue

Le pacte financier et fiscal prévoit des modalités de répartition progressive tendant, à l'horizon 2026, à ce que le fonds de concours de droit commun ne couvre plus que des dépenses d'investissement. Toutefois, compte tenu du contexte économique inflationniste, la métropole a décidé, pour 2023 et 2024, de modifier cette règle et de permettre aux communes de solliciter le fonds à hauteur de 100 % en fonctionnement. Ce faisant, 79 % des crédits ont effectivement été octroyés en fonctionnement en 2023.

La chambre a analysé un échantillon<sup>15</sup> de dossiers de demande de fonds de concours de droit commun en fonctionnement pour 2023. Il en ressort qu'aucun d'entre eux ne permet de déterminer le caractère éligible des dépenses au regard des critères jurisprudentiels précités. De même, l'imprécision des éléments produits à l'appui des demandes au titre du fonds de concours « piscines » ne permet pas davantage de s'assurer que ce dernier couvre exclusivement des dépenses finançables.

Si le règlement prévoit la production d'un état complet des dépenses (article 5.1.2), les pièces produites n'apparaissent par ailleurs pas suffisantes pour garantir leur caractère régulier, notamment en matière de frais de personnels. Ainsi, en 2022, un fonds de concours de 1,46 M€ a été versé à la commune de Tours, au titre de 2020, pour le fonctionnement du conservatoire Francis Poulenc. Toutefois, nombre des dépenses de la structure ne sont pas légalement éligibles car engagées par la commune dans le cadre du service qu'elle rend à l'utilisateur au titre de ses compétences propres (achats de prestations de services, alimentation, fournitures administratives, achats de partitions, de location et d'entretiens d'instruments de musique, etc.). Par ailleurs, l'annexe sur les charges de personnels ne permet pas de déterminer la part des dépenses engagées au titre des seuls agents dédiés au fonctionnement de l'équipement (personnel de maintenance, nettoyage, entretien).

D'une manière générale, l'absence de définition suffisamment restrictive des dépenses légalement éligibles fait peser un risque sur la régularité des décisions d'octroi et de paiement des fonds de concours. La chambre recommande à la métropole de mieux encadrer ces fonds, ce qu'elle s'est engagée à faire.

**Recommandation n° 2.** : En fonctionnement, limiter l'octroi des fonds de concours au seul financement des dépenses reconnues éligibles selon les critères jurisprudentiels.

<sup>15</sup> L'échantillon représente 70 % des fonds de droit commun attribués en 2023.

**Recommandation n° 3.** : Compléter le règlement des fonds de concours couvrant des dépenses de fonctionnement, afin de préciser la nature des dépenses légalement éligibles ainsi que les pièces à fournir par les bénéficiaires, tant au stade de leur attribution que de leur versement.

#### 2.3.2.4 Une dotation de solidarité communautaire au mode de calcul révisé favorable aux communes

La dotation de solidarité communautaire (DSC), versée par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres, vise à lisser les disparités de ressources et de charges entre celles-ci. Elle est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles.

Figée à 5,3 M€ jusqu'en 2020, les nouvelles dispositions de l'article L. 5211-28-4 du CGCT en ont fortement dynamisé le montant. La DSC doit désormais tenir compte de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, ainsi que de l'insuffisance de son potentiel financier ou fiscal par habitant par rapport au potentiel observé sur l'ensemble du territoire intercommunal. Ces deux critères, à pondérer en fonction de la population communale, doivent déterminer la répartition du montant global de l'enveloppe à hauteur de 35 % au moins. Pour le reste, celle-ci peut être distribuée selon des critères librement définis par l'organe délibérant.

Précisément, par délibération du 9 décembre 2021, la métropole a choisi de retenir, en plus des deux critères obligatoires susvisés, un critère lié aux charges complémentaires, déterminé en fonction d'une population pondérée, ainsi que deux critères de compensation permettant de garantir à chaque communes de percevoir, *a minima*, le montant de l'année précédente. Ce mode de calcul respecte les dispositions légales précitées. Le critère lié aux charges complémentaires s'appuie sur la méthode nationale de répartition de la DGF pour évaluer les charges de service public résultant du niveau de population.

La révision a eu pour conséquence une augmentation de 25 % du montant de la dotation globale. Cette évolution a surtout bénéficié à la commune de Tours, dont la dotation annuelle a progressé de 48 % (+ 0,76 M€), et a été exclusivement portée par l'intégration du critère relatif aux charges complémentaires. La DSC, pour l'ensemble des communes, s'établissait à 6,8 M€ en 2024.

#### 2.3.3 **Une organisation privilégiant l'autonomie des secteurs communaux : l'exemple de la compétence « voirie-espace public »**

La charte de gouvernance de 2016 fixe les modalités de gestion et la répartition des crédits voirie et espaces publics en trois enveloppes financières. Cette compétence est gérée soit au niveau métropolitain (réseau de niveau 1 – enveloppe 1), soit au niveau communal (réseau de niveau 2 – enveloppes 2 et 3).

Les communes décident ainsi de l'emploi des enveloppes financières 2 (investissement) et 3 (fonctionnement), ce mécanisme s'apparentant, pour les maires à une forme de droit de tirage sur les crédits métropolitains, qui plus est ajustable chaque année comme évoqué *supra*. Les crédits métropolitains de l'enveloppe 3 sont gérés directement au niveau communal *via*

l'ouverture de droits sur le logiciel comptable. La direction métropolitaine « territoires et proximité » est chargée du suivi des ressources humaines de premier niveau et d'actions de coordination (marchés transversaux, constitution des pièces de marché et passation en fonction du montant).

En termes de ressources humaines, cette organisation emporte de multiples mises à disposition croisées de personnels. Les services techniques transférés ou mis à disposition continuent d'intervenir dans le cadre de compétences communales, cette situation instituant une concurrence entre les objectifs de la métropole et ceux des communes. Ces derniers sont généralement priorités, avec le risque que le personnel métropolitain soit utilisé à des fins strictement communales.

Même si la chambre a pu constater la mobilisation de la direction dont relèvent les secteurs communaux pour sécuriser les pratiques et faire appliquer les procédures métropolitaines, des irrégularités ont été identifiées, en lien avec les carences générales dans le processus d'engagement de la dépense (cf. partie 3 du présent rapport) : dépenses effectuées sans bon de commande ou sans habilitation juridique, achats hors du cadre d'une procédure de mise en concurrence adéquate<sup>16</sup>.

La mise en place, depuis juillet 2024, d'un pôle de proximité regroupant cinq communes (Ballan-Miré, Druye, Villandry, Savonnières et Joué-lès-Tours) constitue un premier pas. Il doit permettre le déploiement d'un modèle de services techniques communs, en vue de rendre plus performante l'intervention métropolitaine (planification pluriannuelle des interventions et des financements afférents) et assurer la transversalité des interventions sur un territoire cohérent, par des moyens mutualisés. Si ce premier pôle de proximité est un progrès, l'organisation générale n'en reste pas moins complexe et ne conduit pas à tirer toutes les conséquences du transfert de compétences.

Au plan opérationnel, les agents, quel que soit leur statut, sont placés selon les termes de la charte de 2016 « sous l'autorité fonctionnelle du maire et du DGS » de la commune considérée. Les conditions dans lesquelles cette autorité est exercée ne sont toutefois pas définies dans la charte de gouvernance.

C'est là l'un des objectifs du pacte de gouvernance que la métropole avait décidé de mettre en place en 2020, sans toutefois mener la démarche à son terme (cf. *supra*). Le 6° du II de l'article L. 5211-11-2 du CGCT précise en effet que le pacte peut prévoir « les conditions dans lesquelles le président de l'établissement public peut déléguer au maire d'une commune membre l'engagement de certaines dépenses d'entretien courant d'infrastructures ou de bâtiments communautaires. Dans ce cas, le pacte fixe également les conditions dans lesquelles le maire dispose d'une autorité fonctionnelle sur les services de l'établissement public ».

---

<sup>16</sup> Ainsi, en raison d'un retard substantiel sur une partie de l'exercice 2023, de nombreux achats récurrents de matériaux de voirie ont été faits en dehors des accords-cadres appropriés (430 000 €, soit 25 % de la catégorie d'achat « M » correspondante).

## 2.4 Des outils de pilotage et de sécurisation des pratiques à saluer

### 2.4.1 Un suivi mensuel détaillé de la masse salariale

Mis en place en 2018, le comité de suivi de la masse salariale se réunit une fois par mois pour présenter à la direction générale les résultats de requêtes, notamment en matière de consommation des crédits par rapport au budget voté, aux réalisations des années précédentes et par service. L'analyse s'étend à certains syndicats dans lesquels la métropole détient des participations. Un suivi des crédits relatifs aux indemnités des élus et rémunérations des collaborateurs de cabinet<sup>17</sup> est également opéré, ainsi qu'un suivi mensuel des heures supplémentaires. Des analyses spécifiques peuvent être réalisées, à la demande, sur un service ou une situation particulière (impact de l'augmentation de la valeur du point d'indice ou recours à l'apprentissage, par exemple). Ces comités sont également l'occasion de procéder à des arbitrages en matière de créations de postes.

### 2.4.2 Une démarche effective de prévention des risques en matière de probité

En application des dispositions du décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022, la métropole a, par délibération du 11 décembre 2023, désigné un référent déontologue pour les élus. Un référent déontologue pour les agents avait déjà été nommé depuis 2018.

Par ailleurs, la métropole a, en mars 2024, approuvé deux chartes. Ces dernières rappellent les règles à respecter pour prévenir tout risque déontologique (conflits d'intérêts, cumuls d'activité, cadeaux), les sanctions encourues et le dispositif d'alerte interne. La charte des agents traite également du dispositif mis en place en termes de signalements par des lanceurs d'alerte. Une procédure de recueil de ces signalements et la désignation d'un référent *ad hoc* sont récemment venues compléter le dispositif (délibération du 24 février 2025). En application des dispositions du décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022, une procédure a été instituée permettant le recueil et le traitement des signalements relatifs à des actes de violence, de discrimination, de harcèlement moral ou sexuel ou d'agissements sexistes (AVDHAS).

La métropole assure un suivi de son plan d'actions en matière de lutte contre les atteintes à la probité. À titre d'exemple, la sécurisation de la base des tiers, en particulier des coordonnées bancaires des prestataires, est assurée par une centralisation des opérations au niveau du service des finances. Une note de juillet 2024 indique qu'il convient de se fonder sur les relevés d'identité bancaire inscrits sur les factures déposées sur le portail CHORUS PRO (les factures reçues par courriel ou courrier ne devant plus être prises en compte). Des informations ont également été diffusées concernant la fraude aux faux ordres de virement.

En l'état de ces avancées, les chantiers restant à mener sont principalement ceux relatifs à la cartographie des risques et au contrôle interne. À ce titre, une session de formation à l'attention des services opérationnels en matière de commande publique a eu lieu début 2025

---

<sup>17</sup> Par délibérations du 18 octobre 2001 puis du 10 avril 2008, toujours en vigueur, le conseil communautaire a fixé le nombre de collaborateurs de cabinet du président à trois. Depuis 2018, un ou deux collaborateurs de cabinet, recrutés comme tels, ont effectivement été en fonctions.

et un exercice de cartographie relative à la « probité achats » a été réalisé en 2024. Selon l'ordonnateur, les prochains travaux devraient concerner les risques associés à la gestion des ressources humaines.

### 2.4.3 L'appui apporté par le service du contrôle de gestion

Créé en 2017 et renforcé en 2020, le service du contrôle de gestion compte deux agents. Ses missions se sont diversifiées, puisqu'il s'est vu confier des études ponctuelles ou le suivi de négociations indemnitaires avec certains délégataires de la métropole (notamment celles concernant les piscines pendant la crise Covid).

À ce jour, le service est chargé, en plus du suivi des schémas et documents stratégiques évoqués *supra*, de la mise en place et mise à jour des procédures (exemple du logiciel courrier), de l'élaboration de différentes cartographies (risques « probité » et « achat ») et d'audits internes (exemples : service fourrière, autorisation du droit des sols). Il procède également au contrôle de gestion externe des satellites, dont il assure le recensement et dont il établit une fiche signalétique complète rappelant le suivi attendu en termes de réglementation et de pilotage. Ses analyses permettent un suivi au fil de l'eau des engagements de la collectivité (choix du contrat, analyse des comptes prévisionnels) et des analyses plus ponctuelles (évaluation de l'impact de l'intégration d'un nouvel équipement, tel le parc des expositions devenu métropolitain en 2024, audits sur divers équipements culturels assortis de recommandations).

En revanche, la chambre n'a pas eu connaissance d'indicateurs de contrôle de gestion, permettant de mesurer les coûts et la performance des différents services rendus par la métropole.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La gouvernance de la métropole a été marquée par les renouvellements successifs de son exécutif. Si la mise en place de certains outils de pilotage mérite d'être soulignée, des démarches de cadrage stratégique ont été interrompues dans leur élaboration ou demeurent encore incomplètes, au regard du niveau d'intégration qu'implique le statut de métropole.*

*La chambre constate que l'organisation humaine et financière reste mise au service individuel des communes membres. Le dispositif retenu en matière de fonds de concours versés aux communes en témoigne et doit être ainsi davantage encadré.*

---

### **3 UNE RÉGULARITÉ DU PROCESSUS D'ENGAGEMENT DES DÉPENSES À MIEUX GARANTIR**

L'analyse du processus d'engagement de la dépense permet d'appréhender celui de la prise de décision au sein de la métropole. Dans ce cadre, les investigations de la chambre se sont concentrées sur les zones de risques identifiées dans l'organisation de l'engagement tant juridique que comptable (centralisation/décentralisation, circuit de décision, paramétrage du système d'information, fiche de procédure), ainsi que sur le niveau de contrôle interne mis en œuvre pour garantir le respect des règles en vigueur. Un échantillon de dépenses a ainsi été analysé.

Le corpus des normes à observer inclut certes le code de la commande publique mais, en matière d'engagement de la dépense, ne s'y limite pas. Les règles que l'établissement s'est lui-même fixé - *a fortiori* lorsque c'est par délibération – doivent également être respectées.

#### **3.1 Des outils et des moyens de la fonction achats à renforcer**

##### **3.1.1 Un service et des moyens logiciels dédiés**

À la création de la métropole, la direction des achats et de la commande publique (DACP) a dû faire face, à moyens humains constants, à une montée en puissance des marchés publics, que ce soit en termes de volume ou de complexité. Depuis 2024, elle compte dix agents, dont une directrice recrutée en mars 2022 après 10 mois de vacance de poste. Un acheteur, recruté en septembre 2022 après 16 mois de vacance de poste, participe à la mise en œuvre de la stratégie d'achats au moyen d'une cartographie. En plus des procédures de la métropole, la DACP est chargée de celles de trois syndicats.

La direction est par ailleurs aussi responsable du suivi du schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables (SPASER), rendu obligatoire dans les collectivités dont le montant annuel des achats est supérieur à 50 M€ comme en l'espèce, et qui a été approuvé fin 2023. La métropole dispose de logiciels dédiés. Les dossiers de consultation et la procédure jusqu'à la notification sont dématérialisés *via* un profil acheteur.

##### **3.1.2 Un cadre procédural fixé par la collectivité mais une mise en œuvre jugée insuffisante**

###### **3.1.2.1 La bonne pratique d'un guide pratique de la commande publique à affermir dans son usage**

Par délibération du 17 décembre 2018, la métropole s'est dotée d'un guide de procédure de la commande publique, qu'elle a fait évoluer en fonction des modifications des seuils réglementaires. Ce guide rappelle les grands principes applicables et fixe les règles en matière

d'achats de moins de 40 000 € HT. Si ces derniers ne sont pas soumis à une obligation de publicité et mise en concurrence en application du premier alinéa de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique (CCP), l'acheteur doit toutefois, au titre du deuxième alinéa, veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique. Le guide, qui a été adopté par délibération du conseil métropolitain, répond à cette exigence et précise également les procédures à suivre pour les marchés à procédure adaptée (entre 40 000 € HT et les seuils des marchés formalisés).

**Tableau n° 1 : Règles que la métropole s'est fixées en matière d'achats**

Montant estimé du besoin	Service concerné	Procédure	Formalisation de l'engagement
<i>Inférieur à 5 000 € HT</i>	Direction opérationnelle	En fonction de la connaissance du marché : sans mise en concurrence ou après avoir procédé à des comparaisons.	Bon de commande
<i>Entre 5 000 et 40 000 € HT</i>	Direction opérationnelle	Sauf cas exceptionnel justifié* : - trois devis - rédaction d'un rapport d'analyse des offres - obtention d'attestations fiscales et sociales, liste des travailleurs étrangers et RIB - information des candidats non retenus	Bon de commande (paiement unique) ou marché (paiement fractionné) signé par une personne ayant reçu délégation
	Direction des finances	- enregistrement du marché dans le module dédié du logiciel (mention du code nomenclature)	
<i>Supérieur à 40 000 € HT</i>	Direction opérationnelle	- rédaction des pièces techniques	Marché signé par le président ou l' élu délégué
	Direction des achats	- rédaction des pièces administratives - choix de la procédure de mise en concurrence au regard du seuil - suivi de la procédure et notification	
	Direction des finances	- enregistrement du marché dans le module dédié du logiciel (mention du code nomenclature)	

Source : Guide de procédure de la commande publique applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 (Q1)

Note : \*le guide prévoit « qu'à titre exceptionnel » et si les « circonstances le justifient » les directeurs peuvent, sous leur responsabilité, procéder à un achat direct sans publicité ni mise en concurrence. Cette disposition s'applique aux achats de travaux jusqu'à 100 000 € HT.

Signant là une bonne pratique, le service du contrôle de gestion de la métropole a réalisé deux contrôles afin de déterminer si les règles que la collectivité s'est fixées dans son guide pour les achats de moins de 40 000 € HT avaient été respectées. Les contrôles, en deux phases, ont porté sur des échantillons de marchés contractés en 2022 et 2023. 10 % des marchés ont été analysés lors de la première phase (8 sur 77), puis près de 50 % lors de la seconde phase (10 sur 21).

Le premier audit a mis en évidence deux marchés gérés par la direction des bâtiments, passés sans mise en concurrence sans que ce choix ne soit suffisamment justifié<sup>18</sup> - étant observé que les deux prestations commandées étaient proches, voire très proches pour l'une d'elles, du seuil de 40 000 € HT à partir duquel publicité et mise en concurrence s'imposaient. Au total, des anomalies plus ou moins formelles ont été relevées par le service du contrôle de gestion de la métropole sur la quasi-totalité des marchés : sur les 18 marchés examinés, deux seulement n'ont suscité aucune remarque.

### 3.1.2.2 Une pratique de la nomenclature des achats à conforter

L'article L. 2111-1 du CCP introduit le principe d'exact recensement des besoins, en indiquant que « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation ». Pour les marchés de fournitures et de services, l'article R. 2121-6 du même code établit les modalités de calcul de leur valeur estimée<sup>19</sup>, dont se déduit la procédure applicable. L'article R. 2121-7 règle enfin le cas des besoins réguliers.

La métropole a défini une nomenclature des achats, applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette classification, non imposée en tant que telle par le code de la commande publique mais permettant le juste calcul de la valeur estimée du besoin pour les achats de fournitures courantes et de services, est présentée par le guide interne dont la métropole s'est dotée comme l'« outil indispensable pour apprécier le calcul des seuils » de procédures. Elle permet en outre d'élaborer une stratégie d'achats pertinente.

La computation des seuils telle que fixée par la métropole s'exerce en fonction de la « famille d'achats », niveau le plus fin de la nomenclature. La codification a été intégrée au système d'information financier (SIF) et doit obligatoirement, selon le guide interne, être renseignée lors de chaque engagement.

Au vu de l'extraction ayant servi de base à la cartographie réalisée sur l'exercice 2023, la chambre a pu constater que, dans le cadre de marchés publics, la quasi-totalité des dépenses réalisées est effectivement catégorisée.

---

<sup>18</sup> Le guide évoque certes quelques hypothèses de « circonstances exceptionnelles » permettant d'y déroger (urgence, absence de réponse à une consultation préalable, raisons techniques ou financières). La préservation des subventions obtenues, qu'un retard dans la conduite du projet remettrait en cause, ne peut toutefois justifier le non-respect du principe rappelé dans le guide (solicitation d'au moins trois devis).

<sup>19</sup> Cet article prévoit deux modes de computation des seuils pour les achats homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. La nomenclature est utilisée dans le premier cas.

Des contrôles internes sont réalisés pour vérifier la correcte catégorisation des achats : un contrôle des codes sur les achats « hors marchés<sup>20</sup> » supérieurs à 40 000 € HT<sup>21</sup>, et un contrôle de cohérence (code utilisé/libellé de la facture) pour tous les codes avec une part importante de « hors marchés ».

Ayant elle-même constaté quelques erreurs<sup>22</sup>, la chambre accueille favorablement l'annonce de la mise en place, depuis le début de l'année 2024, d'un contrôle mensuel des engagements non soldés (ENS) afin de détecter au plus tôt les anomalies, encore modifiables à ce stade. Le contrôle, qui concerne uniquement les engagements par bons de commande et hors marché supérieurs à 40 000 € HT, porte tant sur la codification utilisée que sur la nature de l'engagement (rattachement éventuel à un marché existant). Il reste que, si les contrôles mis en place par la métropole sont louables, ils gagneraient à être intégrés dans une procédure formalisée de contrôle interne (fréquence et méthodologie d'échantillonnage permettant une représentativité de tous les achats). Sur ce point, la métropole a indiqué vouloir donner suite à l'observation de la chambre.

### 3.1.2.3 Une programmation des achats dont la mise en œuvre est insuffisante pour assurer l'obligation légale de computation des seuils

Au cours du mois de décembre, la DACP adresse aux directions de la métropole une programmation pour l'année suivante, circonscrite aux achats de plus de 40 000 € HT et à certains besoins pour lesquels son appui est souhaité.

Jusqu'en mars 2025, ce document, mis à jour chaque mois, ne constituait en réalité qu'un plan de charge administratif pour la DACP. Si sa diffusion pouvait permettre aux services de prendre connaissance des marchés passés en N+1 et, le cas échéant, d'y adjoindre leurs propres achats, cette programmation ne s'appuyait pas sur la nomenclature et ne constituait donc pas un outil de recensement préalable des besoins en vue de computer les seuils.

Suite aux observations de la chambre, la métropole a intégré la nomenclature dans le tableau de programmation des marchés mis à jour au 28 février 2025 et a ainsi engagé la mise en œuvre de la recommandation ci-dessous.

**Recommandation n° 4.** : Mettre en œuvre une programmation des achats permettant l'exact recensement préalable des besoins et la juste computation des seuils de publicité et de mise en concurrence qui en découlent.

---

<sup>20</sup> Pour la métropole, les dépenses « hors marché » correspondent aux bons de commande qui n'ont pas fait l'objet d'un rattachement à un marché existant lors de leur enregistrement dans le logiciel comptable. Il peut s'agir soit d'une omission de rattachement lors de la saisie en contradiction avec la procédure applicable soit de l'absence de marchés.

<sup>21</sup> En 2023, ces achats constituaient 12 % (10,3 M€) du montant global des mandats ordinaires.

<sup>22</sup> Notamment des factures d'électricité relatives à l'éclairage public codifiées « autre eau et assainissement », pour un montant de 653 381 € en 2023.

### 3.1.2.4 Des anomalies révélées par la cartographie des achats

Engagée pour la première fois en 2019, la mise en œuvre de la cartographie des achats a été relancée à compter de 2022. Fondée sur une extraction du système d'information financier intégrant les codes de la nomenclature, elle établit que certains secteurs affichent des taux particulièrement élevés d'achats hors marché.

Il en va ainsi, par exemple, de la catégorie d'achat « matériaux de construction, de voirie et équipements techniques » (taux d'achats hors marché de 59 %, soit 1 M€ HT). En son sein, la totalité des dépenses relatives à la famille d'achat « équipement spécifique éclairage public » a été mandatée hors marché, l'acquisition d'horloges radiolites ayant fait l'objet de six mandats distincts en faveur d'une même entreprise pour un montant global de près de 75 000 HT, sans qu'aucun marché n'ait été conclu. De même, dans la catégorie « travaux entretien et maintenance du patrimoine immobilier » (taux d'achats hors marché de 31 %, soit 1,1 M€), la majorité (73 %, soit 0,3 M€ HT) des dépenses relatives aux travaux de plomberie, chauffage, ventilation, climatisation, sanitaire, d'une part, et d'électricité, d'autre part, a été mandatée hors marché. Une entreprise a été ainsi payée à hauteur de près de 107 000 € pour des travaux d'électricité<sup>23</sup>.

De fait, le système d'information ne comprend pas de seuil d'alerte. Les services peuvent ainsi continuer à engager des dépenses, alors même qu'une procédure de marché devrait être lancée compte tenu du montant déjà engagé. La métropole prend bonne note de cette observation de la chambre et indique qu'une évolution du système d'information sera mise en œuvre.

Le document de présentation de la cartographie 2023 identifie les actions propres à réduire le taux d'achats hors marché, en palliant les erreurs de saisie et en recourant plus largement aux centrales d'achat et aux opérations de sourcing.

## **3.2 L'engagement par bons de commande « hors marché » : des irrégularités et anomalies constatées**

L'exécution budgétaire est assurée en fonction d'un niveau d'habilitation. Cette organisation est formalisée par des arrêtés de délégations au bénéfice des élus et des responsables de services (cf. Annexe n° 2).

Au plan opérationnel, chaque bon de commande est déposé dans un parapheur électronique pour signature, puis renvoyé à la direction gestionnaire pour notification. La procédure de validation des certificats de signature électronique apparaît cependant perfectible : outre qu'une personne a été attributaire d'un certificat de signature sans qu'une délégation lui ait été consentie (cas d'un agent qui a quitté la métropole en mai 2024), le paramétrage du parapheur électronique ne définit pas les droits des signataires en termes de montant autorisé. La métropole a indiqué qu'elle étudierait la possibilité d'intégrer ce paramétrage.

---

<sup>23</sup> Si la cartographie transmise à la chambre (p. 25) évoque un marché « multi technique passé en [juillet] 2023 tardivement », le recours à l'entreprise en cause n'a pas cessé pour autant après cette date et ce, pour la réalisation de prestations identiques.

Les investigations de la chambre ont démontré que des dépenses ont été engagées, soit par des personnes non habilités, soit pour des montants supérieurs aux délégations attribuées – ce qui souligne l'utilité d'un contrôle interne incluant cette dimension.

### 3.2.1 Méthodologie de contrôle

La chambre a considéré que les mandats dont le montant était supérieur à 15 000 € HT et qui ne paraissaient pas rattachés à un marché constituaient une zone de risque. Seuls les mandats portant sur des acquisitions de biens meubles et des prestations de services, émis lors des exercices 2019, 2021 et 2022, ont été analysés<sup>24</sup>.

Le contrôle des pièces justificatives produites à l'appui de ces mandats échantillonnés a porté sur l'habilitation de la personne à engager la dépense, puis sur les modalités de mise en concurrence au regard des règles fixées dans le guide interne (ou, le cas échéant, des règles générales applicables en matière de commande publique). Pour cette deuxième phase, les engagements ne donnant pas lieu à mise en concurrence ou ceux pris auprès d'une centrale d'achat ont été retirés de l'échantillon. Toutes les dépenses excédant 25 000 € HT ont été examinées. L'analyse a été étendue aux engagements d'un montant unitaire inférieur, mais dont le cumul atteignait ce seuil par récurrence (même prestation et même fournisseur).

**Tableau n° 2 : Résultats des extractions et échantillons traités**

	2019	2021	2022
<i>Nombre de mandats (extraction des comptes de gestion)</i>	1 072	1 003	1 001
<i>Montant (TTC)</i>	146 M€	146 M€	151 M€
<i>Nombre d'engagements analysés au regard de l'habilitation du signataire*</i>	120	152	110
<i>Montant des engagements analysés au titre de l'habilitation du signataire (HT)</i>	4,3 M€	6,2 M€	5,5 M€
<i>Nombre d'engagements analysés au regard de l'application des règles d'achats tirées du guide ou du code de la commande publique</i>	12	17	16
<i>Montant des engagements analysés au titre des règles de mise en concurrence (HT)</i>	<b>0,4 M€</b>	<b>0,6 M€</b>	<b>0,6 M€</b>

Source : Extractions ORC, pièces justificatives produites à l'appui des comptes de gestion, tableaux CRC Centre-Val de Loire (2019, 2021 et 2022 onglets « recap » et « échantillon pièces consult »)

Note : \*certains engagements ont donné lieu à plusieurs mandats.

<sup>24</sup> Les dépenses suivantes n'ont pas été analysées : subventions, participations et concours - dépenses liées à la rémunération. Par ailleurs, les dépenses juridiquement engagées antérieurement au premier exercice de contrôle (2018) ont été exclues de l'analyse, ainsi que les dépenses relatives aux intérêts moratoires mandatées dans le cadre d'un marché.

### 3.2.2 L'habilitation du signataire à engager la dépense

Sur les trois exercices contrôlés, 24 irrégularités de diverses natures ont été relevées pour un montant global de 1,2 M€ HT (soit 8 % de l'échantillon contrôlé). L'engagement de dépenses au-delà de la délégation attribuée représentait notamment, en 2022, 0,4 M€ HT, soit le double du montant constaté en 2021.

Par exemple, en 2019 et 2021, deux maires de communes membres ont signé des bons de commandes (de l'ordre de 100 000 € HT chacun) pour des prestations d'entretien d'espaces verts métropolitains sur leurs territoires respectifs, alors qu'ils ne pouvaient se prévaloir ni d'une délégation thématique ni de celle, spécifique aux espaces publics, limitée à 15 000 € HT. Ces situations témoignent d'une organisation métropolitaine favorisant une forme de confusion entre les fonctions de maire et d'élus métropolitain. S'agissant des agents, 35 % des engagements irréguliers (0,4 M€ HT) sont le fait du service de la propreté urbaine (ou ordures ménagères en 2019) et 11 % du service de la communication.

Le juge administratif, saisi d'un litige relatif à l'exécution d'un contrat, a certes consacré l'exigence prééminente de loyauté des relations contractuelles. Jugeant que cette exigence devait être mise en regard de la gravité de l'irrégularité commise, il écarte le contrat en cas d'irrégularité tenant notamment « à un vice d'une particulière gravité relatif notamment aux conditions dans lesquelles les parties ont donné leur consentement » (Conseil d'État, Assemblée, 28 décembre 2009, n° 304802). De fait, un contrôle interne s'avère nécessaire pour prévenir les irrégularités affectant l'habilitation à engager des dépenses.

### 3.2.3 L'application des règles internes de mise en concurrence

Sur la période contrôlée, la quasi-totalité (89 %) des engagements tirés des échantillons annuels font l'objet d'observations, ce taux atteignant même 94 % en 2022. Le montant des achats en anomalie s'établit globalement à 1,2 M€ HT et procède de multiples causes :

- un défaut d'application (25 % du montant global, soit 0,3 M€ HT) ou une application partielle (25 % du montant global, soit 0,3 M€ HT) des règles préalablement fixées (nombre d'entreprises consultées, absence de rapport d'analyse des offres)<sup>25</sup> ;
- une absence de mise en concurrence, sans aucune forme d'explication ou dont la justification par des circonstances exceptionnelles (40 % du montant global, soit 0,5 M€ HT) n'apparaît pas suffisante. Si le code de la commande publique prévoit certaines hypothèses dans lesquelles un marché peut être passé sans publicité ni mise en concurrence<sup>26</sup>, la métropole n'a, dans la majorité des cas, produit aucun élément permettant de démontrer qu'aucun autre prestataire que celui retenu ne pouvait répondre à ses besoins. En outre, sur les 33 autres marchés fondés, selon l'ordonnateur, sur une exclusivité au

---

<sup>25</sup> En 2021, deux achats n'ont été précédés d'aucune mise en concurrence, au simple motif que le marché afférent n'avait pas été relancé à temps.

<sup>26</sup> L'article R. 2122-3 du CCP prévoit, à ce titre, que l'acheteur peut s'exonérer d'une mise en concurrence lorsque les travaux, fournitures ou services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques ou en raison d'un droit d'exclusivité. Il lui revient dans ce cas de justifier le recours à une telle procédure et, notamment dans le dernier cas, de produire un certificat d'exclusivité suffisamment précis pour démontrer que l'entreprise retenue est la seule à pouvoir répondre à ses besoins.

cours de la période 2019-2023, la métropole n'a pu produire que huit attestations justificatives ;

- des achats de nature identique réalisés auprès d'un même prestataire qui auraient dû, compte tenu de leur caractère récurrent, faire l'objet d'un marché ;
- un défaut de rattachement à un marché existant.

**Tableau n° 3 : Synthèse des constats sur les engagements hors marchés**

<i>Irrégularités/anomalies constatées (en euros ht)</i>	2019		2021		2022		Total sur la période	
	nombre	montant engagé	nombre	montant engagé	nombre	montant engagé	nombre	montant engagé
<i>engagement signé au-delà de la délégation attribuée</i>	4	96 181	5	206 822	6	413 508	15	716 511
<i>dépense engagée par une personne non habilitée</i>	1	103 274	3	218 039			4	321 313
<i>pièce justificative de l'engagement non signée</i>	5	164 737					5	164 737
<b><i>Total des engagements sans habilitation</i></b>	<b>10</b>	<b>364 191</b>	<b>8</b>	<b>424 861</b>	<b>6</b>	<b>413 508</b>	<b>24</b>	<b>1 202 560</b>
<i>absence de mise en concurrence</i>	3	67 747	4	137 612	3	109 866	10	315 225
<i>mise en concurrence mais application partielle du règlement adopté par la métropole</i>	2	52 860	2	54 209	6	203 833	10	310 902
<i>circonstances exceptionnelles invoquées</i>	5	120 914	7	166 549	6	203 083	18	490 546
<i>défaut de rattachement du mandat au marché existant</i>			2	119 232			2	119 232
<b><i>Total des irrégularités/anomalies constatées lors de la phase de consultation</i></b>	<b>10</b>	<b>241 521</b>	<b>15</b>	<b>477 602</b>	<b>15</b>	<b>516 782</b>	<b>40</b>	<b>1 235 905</b>

Source/note : CRC Centre-Val de Loire d'après les réponses de la métropole

Le nombre des anomalies et des irrégularités relevées, ainsi que l'augmentation de leur fréquence sur la période contrôlée, appuient la nécessité d'un renforcement du contrôle interne dans le prolongement de celui mis en place par le service du contrôle de gestion. Ce contrôle devra inclure la vérification du respect des habilitations données pour engager la dépense.

**Recommandation n° 5.** : Renforcer le contrôle interne des engagements de dépenses incluant une vérification du respect des délégations de signature.

### 3.3 Des zones de risques identifiées dans plusieurs marchés publics

La chambre a examiné la procédure de mise en concurrence de six marchés d'ampleur financière significative, conclus sur les trois exercices 2019, 2021 et 2022.

#### 3.3.1 Un cadre général des procédures respecté, mais un risque attaché à la catégorie des « marchés subséquents »

Quatre procédures de marchés sur les six examinées ont fait, à juste raison, l'objet d'un appel d'offres ouvert :

- marché de travaux de réhabilitation des collecteurs d'assainissement, signé en 2021 (accord-cadre mono-attributaire à lots géographiques et à bons de commandes) ;
- marché de services portant sur des missions de sensibilisation au tri, signé en 2022 (accord-cadre mono-attributaire à bons de commande) ;
- marché de fournitures de moyens de pré-collecte, de dissimulation des mobiliers et de contenants destinés au compostage, signé en 2022 (accord-cadre mono-attributaire à bons de commande, 13 lots) ;
- marché portant sur la fourniture et la pose de clôtures et de portails, signé en 2021 (accord-cadre mono-attributaire avec deux lots géographiques).

Les deux derniers marchés examinés ont fait l'objet, également à bon droit, d'une procédure adaptée en 2019 : un marché de travaux (voie verte sur l'itinéraire de Saint-Jacques-de-Compostelle à Rochecharbon) et un marché de maîtrise d'œuvre en vue de l'aménagement de la route de Narbonne à Joué-lès-Tours.

D'une manière générale, la chambre a constaté un respect des formalités de publicité et de notification des marchés de l'échantillon. Elle a également relevé une bonne documentation de la négociation, notamment dans le cas du marché de travaux sur la voie verte à Rochecharbon, ainsi qu'une présentation claire de l'analyse des offres du marché de sensibilisation à la collecte sélective. L'analyse détaille bien les critères et les éléments d'appréciation correspondant. Les commentaires sont cohérents avec les notes.

L'accord-cadre relatif à la fourniture et la pose de clôtures et portails appelle toutefois une observation. En effet, cet accord-cadre, conclu à bons de commande pour les prestations prévues au bordereau des prix unitaires (BPU), est également à marchés subséquents pour des prestations hors-BPU. Celles-ci sont qualifiées de « ponctuelles » à l'article 5.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP). Dans cette hypothèse, le prestataire est consulté à chaque nouveau besoin et produit un devis.

Selon le ministère de l'économie<sup>27</sup>, les documents de l'accord-cadre doivent énoncer un prix déterminé ou, tout au moins, un prix déterminable, et la définition des besoins ne doit pas être sommaire. Or, en l'espèce, ni le besoin ni les conditions de fixation des prix ne font l'objet de précisions. De surcroît, ayant opté pour un marché mono-attributaire, la métropole n'a d'autre choix que d'accepter ou non la proposition du titulaire, sans mise en concurrence possible. Enfin, pas moins de 18 marchés subséquents ont été passés au 5 novembre 2024 (environ 26 % du montant cumulé des lots 1 et 2). Une telle ampleur, sans mesure avec le caractère « ponctuel » annoncé lors de la mise en concurrence - quand bien même celui-ci n'était pas limité dans le règlement de la consultation -, modifie l'équilibre du contrat en faveur du titulaire et constitue une zone de risque.

### 3.3.2 Des critères non discriminants ou non utilisés lors de l'analyse des offres

La chambre a relevé la place donnée à des critères ne permettant pas de départager efficacement les candidats entre eux. Concernant le marché relatif à la voie verte, elle a ainsi constaté :

- l'absence de caractère discriminant de plusieurs sous-critères (conduisant à une notation identique attribuée indifféremment à chaque candidat). Par exemple, pour le lot 1, il en va ainsi du sous-critère « descriptif ou nomenclature des produits » (noté sur 15 points) et du sous-critère « démarche environnementale » (noté sur 5 points), alors que ces derniers comptaient pour 40 % de la valeur technique ;
- pour les trois lots, le rapport d'analyse ne fait pas mention de l'engagement du fournisseur sur les délais et quantités de livraison, alors que ce point figurait explicitement dans la description des critères de sélection des offres prévus au règlement de la consultation.

De même, s'agissant du lot 2 du marché relatif aux clôtures et portails, trois sous-critères de la valeur technique sur quatre ne sont pas discriminants. S'agissant du lot 1 comme du lot 2 du marché d'assainissement et hormis pour un candidat sur un sous-critère, tous les candidats obtiennent indistinctement les notes maximales. La valeur technique apparaît, là encore, peu discriminante malgré sa prépondérance (60 %) dans les critères d'attribution.

Si l'ordonnateur estime que cette situation témoigne de ce que les soumissionnaires ont tous soumis « leur meilleure offre, justifiant la meilleure note », la chambre observe qu'en termes d'efficacité de l'achat, ce constat invite à tout le moins à réinterroger la pertinence des critères.

Surtout, dans le cas du marché de réhabilitation des collecteurs d'assainissement signé en juin 2021, la neutralisation d'un des sous-critères d'attribution a constitué une irrégularité, conduisant à modifier le classement des candidats par rapport à l'analyse initiale. La réponse de l'ordonnateur en fonction ainsi que l'analyse finale des offres se rapportent ainsi à une rédaction tronquée du sous-critère en cause, par rapport à celle figurant au règlement de la

---

<sup>27</sup> Cf. fiche « accords-cadres » de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie en 2019.

consultation<sup>28</sup>. Au sens de l'article L. 3 du code de la commande publique, la rupture dans l'égalité de traitement entre candidats paraît ainsi constituée.

S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement de la route de Narbonne à Joué-lès-Tours, la chambre observe que la présence plus ou moins fréquente du candidat sur les chantiers n'était pas au nombre des éléments de notation du sous-critère « méthodologie ». Même si le règlement de la consultation n'empêche pas formellement cette prise en compte au regard de sa rédaction très floue<sup>29</sup>, l'ensemble des éléments d'appréciation des offres auraient dû être définitivement fixés avant que ne débute leur examen. L'introduction de ce nouvel élément de jugement des offres, qui n'était pas annoncé lors de la consultation et qui n'a d'ailleurs été utilisé qu'à partir de la version 4 du rapport d'analyse des offres, a désavantagé plusieurs candidats dont la note a diminué en conséquence, et fourni un avantage comparatif à l'entreprise retenue, dont la présence sur les chantiers était annoncée comme plus importante.

### 3.3.3 Des écarts récurrents et significatifs avec les estimations initiales

Bien que l'article L. 2111-1 du CCP, cité *supra*, impose une détermination précise de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire avant le lancement de la consultation, des écarts significatifs avec l'estimation initiale ont été constatés pour plusieurs marchés. Ces écarts sont particulièrement marqués pour trois des lots du marché de fourniture de conteneurs, avec des offres retenues jusqu'à 939 % plus chères que l'estimation<sup>30</sup>. Sur ce point, la métropole concède qu'à l'occasion du lancement du prochain marché, « un travail sera à effectuer pour bien différencier montant maximum des accords-cadres, détail estimatif quantitatif pour analyser les offres et estimation financière du besoin ».

En l'espèce, des candidats potentiels ont pu être induits en erreur sur la consistance du marché lors de la mise en concurrence et, le cas échéant, être découragés de soumissionner. Quand bien même le total du bordereau de prix-détail quantitatif estimatif n'était pas contractuel, tant la rédaction de l'article 1.5 du règlement de la consultation que les valeurs estimées figurant dans l'avis d'appel public à la concurrence caractérisent une zone de risque.

---

<sup>28</sup> La réponse de l'ordonnateur et l'analyse des offres signée visent un sous-critère « 1.4 Mesures prises pour la réalisation des travaux en matière d'hygiène et de sécurité, intégration de la démarche environnementale et des mesures d'autocontrôles ». Or, le règlement de la consultation prévoit le sous-critère « 1.4 Mesures prises pour la réalisation des travaux en matière d'hygiène, de respect des règles sanitaires (COVID), de travaux en présence de canalisation en amiante, de sécurité, l'intégration de la démarche environnementale et des mesures d'autocontrôles ».

<sup>29</sup> La définition du sous-critère « Méthodologie » dans le règlement de la consultation est générale : « La méthodologie de travail, les dispositions spécifiques proposées et développées pour assurer les missions ».

<sup>30</sup> Pour le lot 3, l'estimation de la métropole sur la durée du marché était de 50 000 €, mais le montant cumulé sur quatre ans de l'offre la moins chère retenue était de 519 330 € (939 % plus chère que l'estimation). Pour le lot 5, l'estimation sur la durée du marché était de 60 000 €, dépassée de 896 %. Pour le lot 6, le montant de l'offre retenue sur quatre ans (1 814 859 €) est également sans commune mesure avec l'estimation de la métropole (50 000 €).

### **3.3.4 Des avenants dans l'échantillon retenu par la chambre insuffisamment documentés au regard de l'impact de l'inflation**

Sur demande des titulaires et afin de leur permettre de faire face à des hausses de prix, des avenants au marché de fourniture des clôtures et portails ont été conclus le 14 octobre 2022. Les prix figurant aux BPU ont ainsi été forfaitairement majorés de 25 % pour la période du 14 octobre 2022 au 31 mars 2023. Par la suite, ce dispositif a été prolongé à deux reprises pour une période de six mois.

L'article R. 2194-5 du CCP autorise la modification du prix d'un contrat de la commande publique lorsqu'elle est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir, afin de compenser les surcoûts imprévisibles supportés par son cocontractant. Le cadre juridique en a été précisé en septembre 2022 dans un avis du Conseil d'État, une fiche du ministère de l'économie et une circulaire du Premier ministre.

Il en ressort que la modification doit être justifiée par des circonstances imprévisibles dont les conséquences onéreuses excèdent ce qui pouvait être raisonnablement prévu par les parties, et que ces dernières ne doivent pas avoir contribué, en tout ou partie, à la survenance de l'évènement ou à l'aggravation de ses conséquences. En outre, la modification de prix doit être strictement limitée dans son champ d'application et dans sa durée à ce qui est rendu nécessaire par les circonstances imprévisibles, afin d'assurer la continuité du service public et la satisfaction des besoins de la personne publique. Enfin, le montant découlant de la modification ne peut excéder 50 % de la valeur du contrat initial.

Une envolée des coûts de production supportés par le titulaire peut caractériser un dépassement de ce qui pouvait être raisonnablement envisagé par les parties lors de la conclusion du contrat. Lorsque l'accord-cadre comporte de nombreuses lignes de prix, ce dépassement s'apprécie au regard d'une estimation de la part des achats dont les prix sont effectivement affectés.

En toute hypothèse, l'acheteur doit vérifier la réalité et la sincérité des justificatifs apportés par le titulaire, pour éviter de payer des sommes sans lien avec les circonstances imprévisibles ou dont la réalité ne serait pas objectivement justifiée.

La métropole indique avoir reçu, entre 2021 et 2024, 81 demandes d'augmentation des prix par les titulaires de marchés et en avoir refusé quatre sur cinq. Reste que, sur l'échantillon analysé par la chambre, si les avenants au marché de fourniture des clôtures et portails étaient justifiés dans leur principe compte tenu de la conjoncture économique inflationniste, aucun élément n'explique en revanche le mode de calcul de la hausse forfaitaire et généralisée de 25 % qui a été appliquée et à laquelle s'est surajoutée la révision contractuelle des prix. De même, les périodes de prolongations du dispositif n'ont pas été justifiées, pas plus que n'a été vérifié le surcoût généré au regard du seuil de 50 % précité. Des difficultés de coordination interne ne sauraient servir de justification en cas de contentieux.

Les cas évoqués dans les sous-parties 3.1 à 3.3 illustrent un défaut de mise en œuvre des règles, qu'elles soient internes ou réglementaires, applicables à la commande publique. La fréquence des carences constatées sur l'échantillon retenu par la chambre appelle la mise en place de mesures correctives telles que mentionnées au fil du présent rapport. Un renforcement du contrôle interne est particulièrement attendu, afin de prévenir la survenue d'anomalies et d'irrégularités.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*L'échantillon des engagements de dépenses analysé par la chambre a révélé un défaut de maîtrise des règles d'achats que la métropole s'est fixée par délibération ou qui résultent de la réglementation. Des anomalies et irrégularités ont été constatées tant en termes d'habilitation à engager la dépense que de mise en concurrence des entreprises.*

*Des contrôles internes existent mais, mis en place récemment, doivent être renforcés. Ils interviennent de surcroît a posteriori. La programmation annuelle des achats, fondée sur un recensement préalable exhaustif des besoins, doit être affirmée pour garantir l'obligation légale de computation des seuils de publicité et de mise en concurrence. La collectivité a engagé cette démarche en réponse aux observations de la chambre.*

*S'agissant de certains marchés de montants significatifs, des zones de risques ont par ailleurs été identifiées dans l'analyse des offres. Dans un cas sur les six analysés, l'égalité de traitement des candidats n'apparaît pas avoir été totalement garantie.*

---

## 4 UNE SITUATION FINANCIÈRE JUSQU'ICI FAVORABLE

La métropole compte quatre budgets : principal (nomenclature M57), eau (M49), assainissement (M49) et crématorium (M4). Le budget principal concentré, en 2023, 84 % des recettes de fonctionnement consolidées. Les budgets eau et assainissement présentent des enjeux financiers significatifs, proches l'un de l'autre.

### 4.1 Une mise en cohérence réalisée des états patrimoniaux

Dans son précédent rapport publié le 23 mai 2019, la chambre avait recommandé à la métropole de s'assurer de la cohérence entre son inventaire comptable et l'état de l'actif. Au 31 décembre 2022, cette cohérence n'était acquise que pour le seul budget annexe « crématorium », l'écart sur le budget principal s'établissant à près de 22 M€.

Toutefois, de nombreuses régularisations ont été réalisées depuis 2022 et la comparaison des inventaires comptables de l'ordonnateur et des actifs immobilisés aux bilans des comptes de gestion 2024 démontre qu'à l'exception des budgets eau et assainissement, sur lesquels des écarts minimes persistent, les données sont concordantes.

## 4.2 Une situation favorable du budget principal à fin 2024 mais avec des points de vigilance

### 4.2.1 Une capacité d'autofinancement brute en augmentation

Soutenue par des recettes dynamiques, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est d'un niveau satisfaisant, en augmentation de 8,3 % en valeur moyenne annuelle (VAM) depuis 2018. Il représente près de 23 % des produits de gestion sur le dernier exercice. La capacité d'autofinancement (CAF) brute s'améliore nettement en 2024, portée par la dynamique de l'EBF. Le seuil de 15 % des produits de gestion, considéré comme satisfaisant, est atteint. L'exercice 2020, caractérisé par les effets de la crise sanitaire dont le coût est estimé par la métropole à 5,8 M€, reste atypique et marque le début d'une période lors de laquelle les évolutions annuelles tant des produits que des charges s'accroissent.

Tableau n° 4 : Excédent de fonctionnement et CAF brute

<i>en milliers d'euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<b>Produits de gestion (A)</b>	<b>159 850</b>	<b>160 146</b>	<b>162 999</b>	<b>173 062</b>	<b>182 002</b>	<b>192 312</b>	<b>209 245</b>	<b>4,6 %</b>
<b>Charges de gestion (B)</b>	<b>130 235</b>	<b>130 285</b>	<b>136 615</b>	<b>141 823</b>	<b>144 464</b>	<b>154 344</b>	<b>161 387</b>	<b>3,6 %</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>29 615</b>	<b>29 861</b>	<b>26 384</b>	<b>31 239</b>	<b>37 539</b>	<b>37 968</b>	<b>47 858</b>	<b>8,3 %</b>
<i>+/- Résultat financier (réel seulement)</i>	-2 921	-2 724	-2 402	-2 078	-1 976	-2 154	-2 320	-3,8 %
<i>+ Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	-142	25	-137	-43	26	40	47	N.S.
<b>= CAF brute</b>	<b>26 552</b>	<b>27 162</b>	<b>23 844</b>	<b>29 118</b>	<b>35 589</b>	<b>35 854</b>	<b>45 584</b>	<b>9,4 %</b>

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion ont progressé moins vite que les recettes. De 2020 à 2023, les produits de gestion ont augmenté de l'ordre de 10 M€ par an, tandis que les charges n'ont connu une telle évolution qu'entre 2022 et 2023. En 2024, les produits de gestion ont connu une hausse de 9 %, notamment sous l'effet de recettes exceptionnelles<sup>31</sup>, alors que les charges n'ont progressé que de 5 %.

<sup>31</sup> Des cessions d'actifs (2,6 M€ en 2024 contre 0,5 M€ en 2023) et un boni-intéressement lié à des opérations d'aménagement (2,7 M€ en 2024). S'y ajoutent des annulations de rattachement bien plus élevées en 2024 (2,9 M€) qu'en 2023 (1,2 M€).

La bon niveau des ratios financiers s'explique principalement par le dynamisme des recettes, notamment celui de la fraction de TVA qui représente près des deux tiers des ressources fiscales nettes (déduction faite de la fiscalité reversée aux communes). Ce dynamisme n'est cependant pas acquis (le produit de la fraction de TVA s'est d'ailleurs stabilisé en 2024) et ne dépend pas de décisions totalement à la main de la métropole, ce qui constitue une zone de risque. La chambre observe également la bonne dynamique du produit des taxes relatives à l'urbanisation et l'environnement, principalement imputable à une réévaluation, en 2021, du taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (cf. *supra*) et à l'évolution des bases du foncier bâti sur lesquelles la recette est assise.

Les taux des impositions économique et foncière (hors TEOM) n'ont pas évolué sur la période 2018-2024. Ils étaient en deçà de la moyenne des métropoles en 2023. Particularité notable, la métropole ne lève pas d'impôt foncier sur le bâti.

#### **4.2.2 Une accélération des coûts que la métropole a réussi à ralentir dans certains cas**

Si la situation apparaît stabilisée en 2024, les charges à caractère général ont subi l'inflation, phénomène qui s'est accéléré en 2023 (+ 10 % de dépenses par rapport à 2022).

Les dépenses d'énergie avaient été maîtrisées jusqu'en 2022, mais l'exercice 2023 s'est caractérisé par une augmentation très significative de ce poste de charges (+ 76 %, atteignant ainsi 7,2 M€), largement due au contexte international. Pour parvenir à des économies, la métropole a rénové certains équipements et demandé aux délégataires des piscines de baisser la température ou de procéder à des fermetures hivernales. Les dépenses d'électricité ont significativement baissé entre 2023 et 2024 (-30 %) et celles de carburants ont été tenues (-8 % en 2023, pour s'établir à 1,6 M€). L'inflation a cependant également impacté les dépenses d'entretien et de réparations, qui progressé de + 36 % sur la période 2018-2024.

L'évolution des charges à caractère général, que le rapport de présentation du budget 2025 prévoit de contracter (à hauteur de -2,6 %), procède aussi de surcoûts que la politique conduite par la métropole rend possible, voire génère. Ainsi, les dépenses relatives aux contrats de prestations de services ont fortement augmenté de 2020 à 2024 (55 %) pour atteindre 35,6 M€, sous l'effet, en partie, de l'augmentation de la TGAP répercutée à la métropole par les entreprises chargées du traitement des déchets. De même, si les secteurs communaux ont été incités à moderniser l'éclairage public, le mode de gouvernance mis en place conduit à ce que la métropole ne décide pas en tant que maître d'ouvrage, mais se borne à apporter, selon ses termes, des « subventions internes ». Les choix des communes-membres, qui ne supportent pas les coûts de fonctionnement induits par leurs décisions, se répercutent ainsi directement sur la facture d'électricité de la métropole.



### 4.2.3 Une progression toutefois maîtrisée de la masse salariale

Les charges totales de personnel ont augmenté de 18 % sur la période 2018-2024, taux proche de l'inflation cumulée sur la même période (17 %) <sup>32</sup>, et s'établissaient à 73 M€ en 2024. En charges nettes des remboursements par les communes membres, l'évolution est plus accentuée (26 %). Outre l'incidence de mesures réglementaires telle que la revalorisation du point d'indice (notamment 3,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022), la métropole a également décidé, pour répondre à l'inflation, le versement d'une prime exceptionnelle en mars 2022 et, suite à un mouvement social, une augmentation de 120 € nets mensuels pour tous les personnels. En 2023 et 2024, les hausses des charges totales de personnel nettes ont été plus limitées (respectivement 3 % et 6 %), mais restent malgré tout plus soutenues qu'avant 2022.

Les effectifs sont restés stables entre 2018 (1 721 équivalents temps plein travaillés) et 2024 (1 732), mais le nombre de contractuels rattachés au budget principal a doublé sur la période 2019-2024. De fait, la part de la rémunération des non-titulaires s'est accrue dans la rémunération globale du personnel (12 % en 2024, contre 9 % en 2018). Le constat vaut tous budgets confondus, la part des contractuels ayant progressé de sept points entre 2018 et 2024. Dans son rapport sur les finances publiques locales 2024, la Cour des comptes relevait à l'échelle nationale un recours plus important aux agents contractuels, contribuant à une rémunération moyenne plus élevée. Elle l'explique par des difficultés de recrutement de titulaires, mais aussi par la recherche d'une flexibilité accrue dans les conditions d'emploi.

La métropole a précisé qu'un travail important d'harmonisation des régimes indemnitaires a été engagé en 2023, compte tenu de l'hétérogénéité des régimes préexistants. Au vu de l'augmentation de la masse salariale déjà constatée, la chambre appelle l'établissement à la vigilance sur les incidences financières de ce travail.

### 4.2.4 Des investissements largement autofinancés mais dont la planification doit être améliorée

Sur la période 2018-2024, le taux de couverture des dépenses d'équipement (y compris subventions d'équipement) par les ressources propres est d'un bon niveau, supérieur à 80 %.

L'exercice 2023 apparaît toutefois atypique, car il intègre la constatation comptable de donations d'œuvres estimées à 7 M€. Cette opération a eu pour conséquence d'augmenter les ressources propres et, symétriquement, les actifs de la métropole <sup>33</sup>. La comptabilisation de ces écritures apparaît au demeurant très tardive au regard de la date de la délibération actant la donation (octobre 2013) et de celle de l'inauguration de l'établissement (mars 2017).

La programmation et le pilotage des investissements constituent un processus essentiel de la gestion publique locale. La programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et sa

<sup>32</sup> Source : Insee, Indice des prix à la consommation- base-2015 - ensemble des ménages – France – Ensemble hors tabac identifiant 001763852, valeur en janvier 2018 et décembre 2024.

<sup>33</sup> La métropole a également produit une convention signée en 2022 actant la donation de trois sculptures réalisées selon des œuvres du même artiste (moulage et fonte). Cette donation distincte de celle opérée en 2013 n'a pas fait l'objet d'une valorisation dans le patrimoine de la métropole.



traduction en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP) sont des outils de ce pilotage.

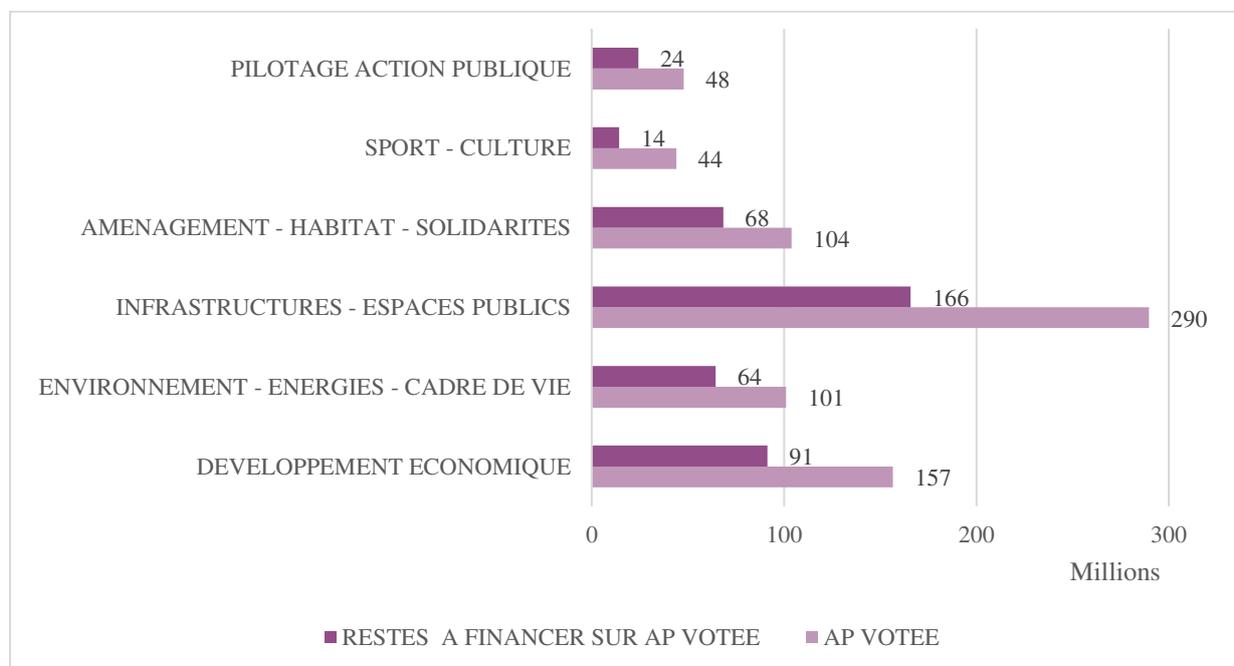
**4.2.4.1 Une généralisation de la pratique des autorisations de programme, une absence de programmation pluriannuelle des investissements**

Si les services métropolitains ont élaboré ce qui s'apparente à des PPI s'agissant de certains investissements comme en matière d'ouvrages d'art, aucun document de ce type n'a été délibéré. La métropole suit intégralement la planification de ses investissements dans le cadre de son dispositif d'AP/CP.

Sur la période 2018-2024 et sous l'effet de leur généralisation, le stock d'AP voté a évolué de 28 % en moyenne annuelle, passant de 202 à 874 M€ (+131 M€ entre 2023 et 2024, principalement dans le domaine des infrastructures et de l'espace public à hauteur de + 118 M€). Le budget principal de la métropole voté en mars 2024 comprenait ainsi un stock de 92 AP, auquel a été ajoutée en juin 2024 une nouvelle AP sur la période 2024-2026, relative à la réouverture de la halte-ferroviaire de Fondettes-Saint-Cyr dans le cadre de la mise en œuvre du service express régional métropolitain (SERM).

Certains programmes peuvent parfois s'étaler sur de nombreuses années. Ainsi, l'AP « avenue Jean Duclos-Saint Pierre des Corps » (4,4 M€) votée en 2019 n'était mandatée qu'à 4,6 % au 31 décembre 2023.

**Graphique n° 1 : Stock d'autorisations de programme votées/affectées et restant à financer au 31 décembre 2023 (budget principal)**



Source : rapport de présentation du compte administratif 2023

Il est observé que, si le conseil métropolitain est largement informé du suivi des AP par les délibérations spécifiques et les rapports présentant les documents budgétaires, l'annexe dédiée dans le compte administratif est erronée. Ainsi, l'annexe IV C2-1 du compte administratif 2023 ne fait mention que des AP votées dans l'année et ce, pour un montant largement supérieur (1,6 Md€) à celui indiqué dans le rapport de présentation afférent (743 M€).

Sur la période 2020-2023, les montants d'AP votées ont progressé nettement plus (22 %) que les CP mandatés (7 %), d'où une nette dégradation du taux de couverture qui excédait six ans. Cette évolution montrait une décorrélation croissante entre les engagements financiers et les possibilités budgétaires, la métropole indiquant d'ailleurs qu'elle ne s'était pas fixée de limite dans le volume global pluriannuel des AP. Ce faisant, elle se met dans l'obligation, à chaque préparation budgétaire et en fonction des engagements juridiques déjà pris, de prioriser drastiquement ses investissements et de procéder à de nouveaux arbitrages. Pour illustration, au budget primitif 2024, les ajustements sur les AP votées au cours des années précédentes s'élevaient à 73 M€. En 2024, le ratio de couverture s'est amélioré pour s'établir à 5,08 années, grâce à la nette augmentation du niveau des crédits mandatés (93 M€ contre 67 M€ en 2023)<sup>34</sup>. Cette dernière procède tant de la forte hausse de l'épargne brute que d'un recours accru à l'emprunt, la dette ayant progressé de 14 % en 2024.

Les tableaux de suivi des AP/CP actualisés lors du vote du budget primitif montrent un glissement des crédits de paiement sur les années suivantes. Ainsi, le tableau de suivi pour 2024 mentionne des CP 2025 à hauteur de 170 M€, mais les CP effectivement ouverts au BP 2025 se limitent à 125 M€. Le même phénomène devrait d'ailleurs se reproduire en 2026, les CP à budgéter atteignant 173 M€, soit 48 M€ de plus que les crédits de paiement votés pour 2025.

En multipliant les AP et en reportant leur budgétisation d'année en année, la métropole prend le risque de s'engager financièrement au-delà de ses possibilités effectives, en tous les cas sans s'assurer suffisamment de sa capacité à tenir ses engagements *via* une consolidation préalable. La planification des investissements, telle qu'elle est mise en œuvre, ne permet pas une priorisation réaliste en amont. Au budget primitif 2025, le montant restant à financer à partir de 2026 atteint 630 M€, dont 387 M€ en investissement (AP) et 243 M€ en fonctionnement (autorisation d'engagement votée pour subventionner la deuxième ligne de tramway par le syndicat des mobilités de Touraine).

#### 4.2.4.2 Un meilleur taux d'exécution depuis 2023, une exécution moins dynamique des crédits laissés à l'initiative des communes

Sur la période 2018-2024, le taux d'exécution des dépenses d'équipement s'est amélioré, notamment depuis 2023. À compter de 2020, la codification des dépenses d'équipement en AP/CP permet de distinguer les crédits laissés à la main des communes-membres (enveloppe 2 et fonds de concours) et d'en mesurer l'exécution. Il en ressort que, sur la période 2018-2023 et hormis pour un seul exercice, l'exécution annuelle des crédits à l'initiative des communes est moins dynamique que celle à l'initiative de la métropole. Au

---

<sup>34</sup> Sources : rapports de présentation CA 2024 (p. 46) et CA 2023 (p. 40). En 2025, le ratio de couverture devrait, selon l'ordonnateur, être inférieur à cinq ans, compte tenu de l'importance des prévisions d'investissement (125 M€).

regard de l'ensemble des AP votées chaque année pour les communes et restant à financer, le taux d'exécution de l'enveloppe 2 est faible (46,1 % en 2023).

#### 4.2.5 Un endettement consolidé en hausse

Entre 2018 et 2023, l'encours de dette du budget principal s'est avérée stable (110 M€). Cette situation résulte, selon l'ordonnateur, d'une politique s'appuyant sur la dynamique des recettes et la maîtrise des charges, afin d'améliorer l'autofinancement. Comme indiqué ci-avant, l'encours de dette a toutefois augmenté de 14 % en 2024, pour s'établir à 125 M€. La dette ne comporte pas de risque majeur (100 % des emprunts sont classés en catégorie A1 au sens de la charte Gissler et sont, très majoritairement, à taux fixe). La capacité de désendettement du budget principal est de l'ordre de trois années.

Au plan consolidé (budget principal de la métropole agrégé de ses budgets annexes et du budget du syndicat des mobilités de Touraine SMT<sup>35</sup>), l'encours de dette s'établit, au 31 décembre 2024, à 400 M€, en augmentation de 8,2 % par rapport à 2023. Cette augmentation récente résulte au premier chef de l'endettement accru (18 %) des budgets métropolitains. La baisse moyenne annuelle de l'encours qui avait été constatée sur la période 2018-2023 (à hauteur de 3 %) procédait pour sa part du désendettement du SMT, dont la dette est principalement constituée d'emprunts liés à la première ligne de tramway.

Comparativement à d'autres métropoles de taille comparable (démographiquement et intégrant un budget annexe transports dans leurs comptes), les indicateurs agrégés du territoire métropolitain (métropole et SMT) restent malgré tout favorables (en 2023, la capacité de désendettement consolidée atteignait cinq ans). Il convient toutefois de rappeler que ce constat positif est dressé avant la réalisation complète de la deuxième ligne de tramway. Une prospective s'avère dès lors utile (cf. *infra*).

### 4.3 Des budgets eau potable et assainissement en tension

#### 4.3.1 Des marges de manœuvres du budget eau potable rétablies en 2024

La métropole compte 1 987 km de réseaux d'eau dont 18 km sont renouvelés<sup>36</sup> en moyenne chaque année, soit un taux de renouvellement satisfaisant de 0,97 % sur 5 ans et en 2022<sup>37</sup>. L'objectif est d'atteindre un taux de 1,2 % à partir de 2025. Comme l'indique toutefois l'observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, un bon taux de

---

<sup>35</sup> À la suite du transfert de la compétence « transports » au syndicat des mobilités de Touraine (SMT), autorité organisatrice de la mobilité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, 258 M€ de dette ont été repris par ce syndicat.

<sup>36</sup> Cf. rapport 2022 sur le prix et la qualité des services de l'eau et de l'assainissement, p. 35 à 37. La métropole a précisé que les renouvellements, selon les années de pose connues, étaient réalisés avec des tuyaux en fonte, plus durables que le PVC.

<sup>37</sup> Selon l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement 2022 édité (p.60 et 61) par le SISPEA, le taux de renouvellement des réseaux au niveau régional oscille entre 0,4 et 0,6 %, le taux moyen national étant de 0,65 %.

renouvellement n'est pas la garantie en soi d'un réseau en bon état : en effet, « cet indicateur traduit une dynamique qui, si elle est maintenue plusieurs années, finira par affecter durablement l'âge moyen du réseau et donc interagira avec d'autres indicateurs, tels que le rendement de réseau ».

La chambre relève à tout le moins l'existence d'une stratégie s'appuyant sur une convergence des tarifs à l'échelle métropolitaine à l'horizon 2025-2029 et sur un programme d'investissement adossé à un exercice de prospective financière spécifique, exercice que la métropole gagnerait à étendre au budget principal (cf. *infra*).

Alors qu'elles étaient stables jusqu'en 2022, les performances financières du budget du service de l'eau se sont brutalement dégradées en 2023, sous l'effet conjugué de la baisse des ressources d'exploitation (-5%, alors même que la métropole avait augmenté ses tarifs d'eau potable) et de l'envolée du coût des consommations intermédiaires liée à l'inflation (+18 %). Le résultat d'exploitation, qui s'établissait en moyenne à 4,5 M€ sur la période 2019-2022, a baissé de 53 % entre 2022 et 2023 et ne s'élevait plus qu'à 2 M€. Selon la métropole, la baisse des recettes est imputable à la mise en œuvre, par certains gros industriels du territoire, de solutions internes de traitement de l'eau entraînant une baisse de leur consommation. L'exercice 2024 marque toutefois un rétablissement de la situation, grâce à la hausse significative des recettes (17 %) et la stabilité des dépenses.

La dégradation de la CAF brute en 2023 a érodé la capacité de la métropole à financer ses investissements sur ses ressources propres, à une période où les dépenses d'équipement avaient fortement augmenté (12,7 M€ investis en 2023, contre une moyenne de 8,2 M€ de 2018 à 2022). En 2024, la progression de la CAF nette (+3,1 M€) a de nouveau permis à la métropole de financer majoritairement ses investissements (10,3 M€) sur ses fonds propres.

Après avoir connu une baisse de 9 % entre 2018 et 2023, l'encours de dette est reparti à la hausse en 2024 (+ 57 %) pour s'établir à 16 M€. La chambre relève une déconnexion temporelle, en début de période, entre le recours à l'emprunt et la réalisation des dépenses. Ainsi, malgré un besoin de financement de l'ordre d'1 M€ seulement sur la période 2018-2022, la métropole a souscrit 6 M€ d'emprunts nouveaux. Ce constat doit être rapproché d'une pratique de gestion commune de la trésorerie des budgets eau et assainissement (cf. *infra*).

La diminution du résultat 2023 et l'effort d'investissement ont provoqué une trésorerie négative du budget eau au 31 décembre. La métropole a donc mobilisé une fraction (2,5 M€ sur 5 M€) de l'avance du budget principal qu'elle avait délibérée sur le fondement de l'article R. 2221-70 du CGCT. En 2024, une nouvelle avance portée à 10 M€ a été décidée.

## **4.3.2 Un budget assainissement marqué par des difficultés structurelles**

### **4.3.2.1 Une soutenabilité de l'effort d'investissement fragilisée**

Sur la période 2018-2024, l'excédent brut d'exploitation s'est détérioré. Cette évolution, principalement imputable à la forte augmentation des charges, notamment les achats de produits de traitement et l'énergie, est observable dès 2022.

La dégradation de la capacité d'autofinancement, conjuguée à l'augmentation des dotations aux amortissements, a eu pour conséquence une chute drastique des résultats

d'exploitation, ces derniers s'établissant, en moyenne, à 0,7 M€ entre 2022 et 2024, contre 4 M€ au cours de la période précédente.

Bien que les marges d'autofinancement s'amenuisent, la métropole a accentué ses investissements (respectivement 16 M€ et 15 M€ de dépenses d'équipement en 2022 et 2023), l'exercice 2024 étant caractérisé par un retour à un niveau d'investissements de début de période (8,5 M€). En matière de renouvellement des réseaux et *a contrario* de la stratégie conduite sur le budget de l'eau, la métropole ne s'est fixée aucun taux cible. Avec un taux de renouvellement pour 2023 de 0,28 % (contre 0,89 % en 2018), elle a toutefois fait part de sa volonté de se réemparer de cette question<sup>38</sup>.

Le recours à l'emprunt s'est notablement accru de 2022 à 2024 (17 M€ sur 20 M€ empruntés depuis 2018). Les stratégies financières suivies par la métropole ont divergé entre les deux budgets, sans qu'une explication puisse être fournie. Il est en tout cas constaté qu'en matière d'assainissement, un volume significatif d'emprunt a été contracté en période de hausse des taux d'intérêts.

Au regard du faible niveau de couverture des dépenses d'équipement par les ressources propres (moins de 50 %), la soutenabilité de l'effort d'investissement n'apparaissait pas acquise en 2023. Ce ratio tend à s'améliorer en 2024, à la faveur d'un ralentissement des investissements.

#### 4.3.2.2 Une stratégie d'amélioration de l'investissement contrariée

Afin de rétablir ses marges de manœuvre en exploitation et garantir des financements suffisants pour assurer son plan d'investissement, la métropole a décidé une augmentation de la redevance assainissement à compter de 2024. Celle-ci n'avait que très peu évolué sur la période 2020-2023. Elle est alors passée de 1,21 à 1,38 € HT/m<sup>3</sup>, en-deçà toutefois de la préconisation qui avait été faite au conseil métropolitain (1,51 € HT/m<sup>3</sup>) et qu'il a rejetée.

Ce refus aura une conséquence sur les capacités de la métropole à faire face à l'évolution des coûts d'exploitation et, *in fine*, à mettre en œuvre son plan d'investissement. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que ce choix a été fait « en arbitrant les besoins du service et la soutenabilité financière d'une augmentation de la redevance payée par chaque usager » et que le programme d'investissement avait vocation à « s'adapte[r] par la suite ».

En 2023, le fonds de roulement est deux fois moins élevé qu'en 2018, compte tenu de la forte dégradation du résultat. Il a été insuffisant pour couvrir le besoin en fonds de roulement dès 2022. La trésorerie nette est devenue fortement négative au 31 décembre 2023 (- 6 M€), d'où le recours à des lignes de trésorerie bancaires (21 583 € de frais induits en 2023) et à des avances du budget principal. En 2024, la trésorerie nette reste négative (3,8 M€) et le recours aux lignes de trésorerie perdure.

La dégradation de la trésorerie du budget assainissement s'explique également, contrairement à celui de l'eau potable, par l'accroissement significatif des soldes des comptes de redevables, que les produits aient été facturés (compte 411) ou non (compte 418). Ils

---

<sup>38</sup> La métropole a également indiqué que les besoins de renouvellement seraient moins fréquents que sur d'autres territoires du fait d'un réseau séparatif à 98 % (eaux usées/eaux pluviales) et majoritairement gravitaire en ce qui concerne les eaux pluviales, ce qui génèrerait une moindre usure.

excèdent 14 M€ en 2023 contre 10 M€ en moyenne en 2018-2019, conséquence à la fois de difficultés de facturation et d'un schéma comptable défaillant de transfert de recettes entre les budgets eau et assainissement (cf. *infra*).

### 4.3.3 Une multiplication des difficultés de facturation et un schéma comptable irrégulier

Avant la reprise de la compétence eau potable par la métropole, la facturation de la redevance d'assainissement était assurée par les divers gestionnaires, l'EPCI percevant les produits nets. Au transfert de la compétence eau en 2017, la gestion de la facturation est revenue à la métropole mais, à cette occasion, aucune organisation unifiée n'a été mise en place : chaque régie préexistante a maintenu ses pratiques antérieures, au plan opérationnel (relève de compteur) comme financier (fréquence des facturations, modalités de paiement et d'encaissement). Les personnels n'étaient, par ailleurs, pas polyvalents entre les différents secteurs.

Si la métropole a ensuite amélioré son organisation, notamment avec la création d'une base clients unifiée et harmonisée, un audit externe sur le processus « relève-facturation-encaissement-recouvrement », réalisé en 2022, a pointé plusieurs difficultés : des relèves non formalisées ou dont la temporalité ne permettait pas un suivi *a minima* semestriel ; des modalités disparates d'encaissement, notamment en matière de mensualisation<sup>39</sup> ; une base « clients » dont la mise à jour n'est pas assurée, entraînant des problèmes d'adressage et de retard (voire d'absence) de recouvrement ; un délai de facturation élevé (1 à 2 mois, l'auditeur préconisant un délai de 15 jours) et des incidents de transmission (exemple de 500 factures éditées mais non transmises).

Les retards et défauts de facturation subséquents ont contribué à la dégradation des résultats annuels dans l'attente de l'émission des titres et aux difficultés de trésorerie<sup>40</sup>. Comme déjà évoqué, les produits non facturés rattachés à l'exercice sont élevés et en forte croissance pour les deux budgets (53 % des produits de gestion en 2023 contre 29 % en 2018 pour l'assainissement, et 36 % contre 17 % pour l'eau potable). Pour pallier ces difficultés, le déploiement de la télérelève, plus fréquente et plus fiable, devrait accélérer le processus de facturation et, par suite, le recouvrement. Seuls 15 % des compteurs sont actuellement équipés de ce système, la métropole prévoyant toutefois une couverture complète à l'horizon 2026.

Enfin, le schéma d'écritures comptables utilisé pour transférer les recettes du budget eau (budget portant la facturation) vers le budget assainissement n'est pas conforme à l'instruction comptable M4 et brouille l'analyse des données de trésorerie. En effet, le budget eau a conservé les encaissements liés à l'assainissement au cours des exercices 2022 et 2023, ce qui a

---

<sup>39</sup> Cette modalité de paiement, qui permet d'assurer une certaine fiabilité du recouvrement, n'a pas été mise en place sur le secteur de Tours-centre qui représente pourtant 35 % des abonnés (encaissement assuré par le Trésor public qui ne propose pas cette modalité).

<sup>40</sup> Un faible taux de recouvrement ne peut en l'espèce être invoqué. Les taux de recouvrement s'établissent en effet *a minima* à 96,91 % sur le budget eau (97,78 % en 2023) et à 99,67 % sur le budget assainissement (99,84 % en 2023). Par ailleurs, si les pertes sur créances irrécouvrables comptabilisées au budget eau sont en hausse, celles comptabilisées au budget assainissement sont en fort déclin.

artificiellement majoré sa trésorerie au 31 décembre. À l'inverse, le budget assainissement s'est appauvri d'autant, expliquant la dégradation progressive de sa trésorerie dès 2022.

L'ordonnateur a indiqué qu'il étudierait, en lien avec le comptable, la mise en place d'un dispositif conforme à l'instruction budgétaire et comptable précitée.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La situation financière favorable du budget principal à fin 2024 ne doit pas masquer des points de vigilance.*

*Elle apparaît en effet fragile, dans la mesure où elle s'appuie sur la dynamique de recettes dont la métropole n'a pas la totale maîtrise, à commencer par la fraction de TVA qui représente près des deux tiers de ses ressources fiscales nettes. L'amélioration de la capacité d'autofinancement en 2024 procède par ailleurs largement de recettes exceptionnelles. Le risque de retournement reste donc sensible, quand bien même les charges de gestion et notamment de personnels sont maîtrisées. La vigilance s'impose, au regard notamment de l'augmentation de l'encours de dette en fin de période (+15 M€ en 2024).*

*La situation financière du budget principal ne constitue pas le seul enjeu pour la métropole. Les budgets annexes eau et assainissement, services essentiels à la population, ont connu et connaissent encore pour le second une situation préoccupante, compte tenu de la dégradation de leurs résultats..*

*Enfin, le volume croissant des engagements budgétaires pluriannuels obligera la métropole à des arbitrages au cours des prochaines années. La mise en place d'outils tel qu'un programme pluriannuel d'investissement consolidé apparaît nécessaire, afin de sortir d'une logique d'accumulation sans limite d'autorisations de programme. Les scénarii prospectifs établis par la métropole et présentés dans la dernière partie de ce rapport le confirment.*

---

## **5 UNE TRAJECTOIRE QUI SEMBLE SE DÉGRADER À MOYEN TERME**

### **5.1 Des scénarii reposant sur une cible d'investissement déconnectée des autorisations de programme**

Afin d'évaluer si elle est en mesure de faire face à ses engagements, la métropole a élaboré en 2023 à juste raison une analyse financière prospective du budget principal à horizon

2032. Elle est le pendant de celle réalisée par le SMT<sup>41</sup>, la métropole étant l'un des principaux financeurs du projet de nouvelle ligne de tramway porté par ce syndicat.

L'analyse métropolitaine, présentée aux élus le 15 mai 2023, envisageait trois scénarii :

- une simulation au fil de l'eau, sans financement de la nouvelle ligne de tramway ;
- une simulation avec prise en compte du financement du SMT à fiscalité constante ;
- une simulation avec soutien financier au SMT et accroissement de la fiscalité.

Les hypothèses retenues par la métropole en matière de dépenses de fonctionnement apparaissent robustes, à l'exception de celle concernant les charges de personnel : une progression de 2 % par an constituerait une hypothèse optimiste, dans la mesure où, de 2017 à 2022, leur variation annuelle moyenne a été de 3,1 % (chapitre 012).

Les hypothèses en matière de dépenses d'investissement (hors remboursement d'emprunt) appellent pour leur part les réserves suivantes :

- les dépenses d'équipement (hors SMT) ont été arrêtées sur la base d'une moyenne des dépenses exposées lors des exercices antérieurs 2017-2022 sans prise en compte, *a minima*, des effets de l'inflation, ce qui tend nécessairement à sous-estimer le besoin de recettes supplémentaires ;
- cette méthode est déconnectée du phasage des autorisations de programme ;
- enfin, s'agissant plus spécifiquement de la compétence GEMAPI, le niveau des dépenses d'investissement dépendra du diagnostic des digues réalisé par l'EP Loire, comme évoqué *supra*.

En réponse, l'ordonnateur souligne qu'une planification existe au travers des autorisations de programme, dont le phasage s'ajuste à la programmation physique pour atteindre la cible d'investissement. La chambre reconnaît sans difficulté cette logique opérationnelle. Toutefois, force est de constater que la cible retenue en 2023 a dû être abandonnée dès le vote du budget 2024. Cette situation s'est reproduite en 2025 et pourrait être la même en 2026, par l'effet du glissement décrit *supra*. La chambre considère en ce sens que la planification doit être améliorée, quel que soit l'outil utilisé.

## 5.2 Des exercices prospectifs élaborés par la métropole peu optimistes

L'exercice de prospective réalisé par la métropole en 2023 présentait plusieurs scénarii. L'un d'eux, chiffré, permettait le rétablissement – au moyen d'une augmentation de fiscalité - d'une situation financière jugée insoutenable à moyen terme.

Si l'ordonnateur a indiqué en réponse que cette prospective « ne correspond[ai]t plus aux anticipations actuelles » et qu'il y avait donc lieu de se reporter à celles présentées dans les rapports d'orientation budgétaire (ROB), la chambre constate que le ROB pour 2025 évoque un « niveau des épargnes qui s'était amélioré jusqu'en 2024 et devrait ensuite se dégrader au fil du temps compte tenu de l'absence de dynamisme en recettes et de la progression des

---

<sup>41</sup> Cf. [rapport](#) précité de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire.

dépenses ». Le programme annuel d'investissement est retenu à hauteur de 90 M€, impliquant un recours accru à l'emprunt. Le ROB 2025 ajoute que « la capacité de désendettement s'est établie autour de trois ans jusqu'en 2024, mais progresserait ensuite pour atteindre des valeurs insoutenables à compter de 2028 ».

Comme l'indique le ROB 2025 en conclusion, « ces simulations des équilibres budgétaires futurs permettent de donner une vision de la trajectoire financière future toutes choses égales par ailleurs et confirment les conclusions des précédentes perspectives budgétaires : la métropole ne dispose pas des ressources suffisantes pour financer l'importance de son plan pluriannuel d'investissement actuel. Sous réserve des évolutions du cadre financier (futurs PLF, nouvelles dispositions législatives ou réglementaires), le maintien des équilibres budgétaires suppose la révision du plan pluriannuel d'investissement (décalage ou suppression d'opérations) et un travail sur la section de fonctionnement pour le maintien d'un niveau d'épargne suffisant ».

La chambre ne peut que rejoindre cette conclusion, considérant que la soutenabilité de la situation financière de la métropole n'est pas acquise. Outre le levier fiscal pour maintenir un niveau d'épargne suffisant, comme la prospective réalisée en 2023 l'avait retenu, des pistes d'économies, en investissement ou en fonctionnement, pourraient être identifiées.

#### **Des exemples d'économies de gestion mobilisables**

Selon la métropole, les résultats des diagnostics de performance énergétique de ses bâtiments sont médiocres. S'agissant de son siège, le changement du système de chauffage a été estimé à 1 M€, le système actuel n'étant plus fabriqué.

La réflexion autour du regroupement des différents sites de la métropole en un seul lieu, permettant de s'économiser certaines locations immobilières (1,6 M€ de loyers et charges locatives en 2023), est engagée depuis 2023 et mérite d'être poursuivie.

L'éclairage public constitue un autre vecteur d'économies. Comme évoqué plus haut, la métropole, maître d'ouvrage, ne devrait pas laisser à la main des communes les décisions d'investissement et les financer par des « subventions internes ».

Afin de garantir cette soutenabilité, la chambre recommande à la métropole l'élaboration de scénarii prospectifs permettant de choisir les leviers qu'elle souhaite mobiliser.

Quels qu'ils soient, la chambre considère que ces scénarii doivent être cohérents avec le phasage des autorisations de programme, par exemple en faisant varier la cible d'investissement dans le temps.

**Recommandation n° 6.** : Réaliser un exercice de prospective financière appuyé sur un plan pluriannuel d'investissement consolidé, en cohérence avec le phasage des autorisations de programme

---

## **CONCLUSION DE LA DERNIÈRE PARTIE**

---

*À juste raison, la métropole a réalisé en 2023 un exercice de prospective incluant des scénarii financiers à horizon 2032. Les hypothèses sur lesquelles cette analyse est construite sont globalement robustes, sauf en matière de dépenses d'investissement et de charges de personnel.*

*À ce stade, l'ensemble des scénarii prospectifs réalisées par l'établissement, y compris ceux présentés dans les récents rapports d'orientations budgétaires pour 2024 et 2025, concluent au caractère insoutenable de la trajectoire à moyen terme.*

*La chambre souligne que plusieurs leviers de rétablissement sont envisageables, qu'il s'agisse de hausse de la fiscalité ou d'économies en investissement ou en fonctionnement. L'élaboration de scénarii prospectifs, établis en cohérence avec le phasage des autorisations de programme, devra permettre de choisir entre les différents leviers mobilisables.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	59
Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des périmètres de délégation .....	61
Annexe n° 3. Les fonds de concours de la métropole .....	62
Annexe n° 4. Réponse .....	65

## Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6 et R. 243-4) :

Objet	Dates d'envoi et de réception	Destinataires	Dates de réception ou réponses éventuelles
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	15 février 2024 reçue le 19 février 2024	M. Frédéric Augis, président de Tours Métropole Val de Loire	
	15 février 2024 reçue le 19 février 2024	M. Philippe Briand, ancien ordonnateur de Tours Métropole Val de Loire	
	15 février 2024 reçue le 17 février 2024	M. Wilfried Schwartz, ancien ordonnateur de Tours Métropole Val de Loire	
	21 février 2024 reçue le 23 février 2024	Mme Maria Lépine, ordonnatrice par intérim de Tours Métropole Val de Loire	
	7 mars 2024 reçue le 10 mars 2024	Mme Cathy Savourey, ordonnatrice par intérim de Tours Métropole Val de Loire	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	14 novembre 2024	M. Frédéric Augis	
	15 novembre 2024	M. Philippe Briand	
	12 novembre 2024	M. Wilfried Schwartz	
	13 novembre 2024	Mme Maria Lépine	
	-	Mme Cathy Savourey <sup>42</sup>	
<i>Délibéré de la chambre</i>	17 et 18 décembre 2024		
<i>Envoi de la lettre de fin de contrôle</i>	19 février 2025 reçue le 21 février 2025	Mme Maria Lépine	
	19 février 2025 reçue le 24 février 2025	Mme Cathy Savourey	
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	19 février 2025, téléchargé le 19 février 2025	M. Frédéric Augis	Courrier du 8 avril 2025 enregistré au greffe de la chambre à cette même date – demande d'audition

<sup>42</sup> Par courriel du 25 septembre 2024, Mme Cathy Savourey a indiqué ne pas souhaiter d'entretien de fin de contrôle.

Objet	Dates d'envoi et de réception	Destinataires	Dates de réception ou réponses éventuelles
<i>Demande de prolongation du délai de réponse</i>	10 mars 2025 enregistrée au greffe le même jour	M. Frédéric Augis	Courrier de la présidente de la chambre du 11 mars 2025 téléchargé le même jour
<i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	19 février 2025 reçu le 24 février 2025	M. Philippe Briand	Courrier du 21 mars 2025 enregistré au greffe de la chambre le 24 mars 2025
	19 février 2025 reçu le 7 mars 2025	M. Wilfried Schwartz	Pas de réponse
	19 février 2025 téléchargé le 19 février 2025	M. Jean-Philippe Sensebe, comptable de TMVL	Pas de réponse
	19 février 2025 téléchargé le 19 février 2025	M. le préfet d'Indre-et-Loire	Courrier du 14 mars 2025 enregistré au greffe de la chambre à cette même date
	19 février 2025, téléchargé le 21 février 2025	M. Patrick Bonneau, président du conseil régional Centre-Val de Loire	Pas de réponse
	19 février 2025, téléchargé le 20 février 2025	M. Daniel Fréchet, président de l'Établissement Public Loire (EPL)	Pas de réponse
<i>Audition de M. Frédéric Augis</i>	Demandée par courrier du 8 avril 2025, l'audition a été fixée, par la chambre, au 14 mai 2025. L'information en a été donnée à l'ordonnateur par courrier du 16 avril 2025, téléchargé à cette même date par l'intéressé.		Production de pièces complémentaires par courriel du 15 mai 2025, enregistrées au greffe de la chambre à cette même date
<i>Délibéré de la chambre</i>	18 et 25 juin 2025		
<i>Rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	5 août 2025 remis en mains propres	M. Frédéric Augis	Courrier du 9 septembre 2025 enregistré au greffe de la chambre le 10 septembre 2025
<i>Demande de prolongation du délai de réponse</i>	12 août 2025 enregistrée au greffe le même jour	M. Frédéric Augis	Courrier de la présidente de la chambre du 12 août 2025 téléchargé le 13 août 2025
<i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	5 août 2025 reçu le 8 août 2025	M. Philippe Briand	Pas de réponse
	5 août 2025 reçu le 8 août 2025	M. Wilfried Schwartz	Pas de réponse

Source : CRC Centre-Val de Loire

## Annexe n° 2. Tableau récapitulatif des périmètres de délégation

<i>Fonction/mandat</i>	<i>Limite de la délégation</i>
<i>Directeurs généraux (DGS, DGA)</i>	Signature des marchés et éventuels avenants dans la limite d'un montant cumulé de 25 000 € HT (jusqu'en mars 2022) puis 40 000 € HT et les bons de commande d'un montant unitaire qui n'excède pas 90 000 € HT dans le cadre des marchés notifiés.
<i>Chefs de service et directeurs métropolitains</i>	Tout engagement dont le montant unitaire n'excède pas 15 000 € HT
<i>Responsables de service, directeurs généraux et directeurs des communes faisant l'objet de mises à disposition</i>	<u>S'agissant de la compétence "espace public"</u> : engagement des dépenses de fonctionnement (enveloppe 3) dont le montant unitaire n'excède pas 15 000 € HT. Par dérogation, les directeurs de la ville de Tours ont également délégation pour ce même montant en investissement (enveloppe 2) depuis juin 2023.
<i>Vice-présidents et certains membres du bureau (maires de communes qui n'ont pas de vice-présidence)</i>	Tous les actes (dont marché et bon de commandes), arrêtés, documents et correspondances mais uniquement ceux se rapportant à l'étude et à la préparation des questions relatives au domaine délégué, dans la limite des crédits ouverts au budget ou prévus dans une AP votée par le conseil métropolitain (à compter de juillet 2020). <u>S'agissant de la compétence "espace public"</u> : engagement des dépenses de fonctionnement (enveloppe 3) dont le montant unitaire n'excède pas 15 000 € HT et sur le périmètre de leur commune.

Source : tableau récapitulatif des délégations d'après les arrêtés de délégations produits par la métropole

**Annexe n° 3. Les fonds de concours de la métropole**

Libellé des fonds de concours (FDC)	Date de création	Objectif-définition	Dépenses concernées	Périodicité	Montant	Modalité de répartition
<i>FDC de droit commun</i>	2000	Soutien à la création, rénovation et au fonctionnement d'équipements communaux.	Investissement fonctionnement	annuelle	maximum 4 563 648 €	Au prorata du nombre d'habitants des communes (référence 2016)
<i>FDC piscines</i>	2015	En lien avec la création de piscines communautaires, participation aux dépenses de fonctionnement des huit piscines communales	Fonctionnement	annuelle	- 140 000 € en 2023 - 125 000 € en 2022 - 110 000 € en 2021 - 95 000 € en 2020 - 80 000 € en 2019 - 65 000 € en 2018	Par équipement
<i>FDC projet des communes</i>	2021	Fonds créé suite à la signature du nouveau Contrat Régional de Solidarité Territoriale (CRST) entre TMVL, la ville de Tours et la Région Centre Val de Loire pour la période 2021-2027 dont les modalités diffèrent par rapport au précédent. Désormais, les soutiens régionaux se concentrent sur les projets très structurants et contribuant particulièrement aux transitions écologiques et énergétiques. De ce fait, à l'exception de la ville de Tours, signataire du contrat, le nouveau CRST ne comprend plus de volet communal. Par mesure de solidarité, ce fonds a été créé en substitution, il est versé aux 21 communes (hors Tours).  Projets éligibles : développement économique, amélioration du cadre de vie et des services offerts aux habitants, aménagement d'espaces et d'infrastructures publics et/ou projets liés aux transitions écologiques et énergétiques.	Investissement	unique sur la période 2020-2026	maximum 10 898 698 €	Au prorata du nombre d'habitant des communes (référence 2014, tel qu'attribué dans le cadre du CRST précédent)

Envoyé en préfecture le 13/11/2025

Reçu en préfecture le 13/11/2025

Publié le



ID : 037-213701394-20251104-DEL\_04112025\_01-DE

Libellé des fonds de concours (FDC)	Date de création	Objectif-définition	Dépenses concernées	Périodicité	Montant	Modalité de répartition
<i>FDC communes - de 3 500 habitants</i>	2022	Renforcer la capacité d'investissement des petites communes ou contribuer à la réalisation de travaux supplémentaires sur ces territoires (réorientation du fonds de concours vers des travaux réalisés directement par la métropole).  Projets éligibles : développement économique, amélioration du cadre de vie et des services offerts aux habitants, aménagement d'espaces et d'infrastructures publics et/ou projets liés aux transitions écologiques et énergétiques.		unique sur la période 2022-2026	maximum 50 000 €	Par commune concernée (au regard de la population légale au 01/01/2022 : Berthenay, Druye, Saint Genouph, Villandry, Saint Étienne de Chigny, Mettray, Parçay Meslay, Rochecorbon, Savonnières, La Membrolle sur Choissille, Chanceaux sur Choissille*)
<i>FDC fonds verts I</i>	2023	Soutenir les communes engagées dans une démarche de lutte contre le dérèglement climatique, dans le cadre de la volonté de la métropole à répondre aux accords de Paris sur le climat adopté en décembre 2015.  Projets éligibles : projet de performance environnementale, adaptation au changement climatique et amélioration du cadre de vie.		unique sur la période 2023-2024	maximum 5 000 000 €	Au prorata du nombre d'habitants des communes (référence population INSEE au 1 <sup>er</sup> /01/2023)
<i>FDC plan climat / mutation énergétique</i>	2012	Soutien : - à la réalisation de bilans des émissions de gaz à effets de serre et programmes d'actions Plans Climat communaux, - dans le cadre d'un plan de déplacement, - dans le cadre de la mutation énergétique des bâtiments communaux (audits, projet de production ou d'utilisation d'énergies renouvelables, projets d'amélioration de la performance énergétique : éclairage, consommation d'énergie, chauffage, etc.).  Depuis 2017, ce fonds est dédié aux communes de moins de 10 000 habitants.  Remplacé en 2024 par le FDC fonds verts II.		annuelle	100 000 €	Au prorata du nombre d'habitants des communes

Libellé des fonds de concours (FDC)	Date de création	Objectif-définition	Dépenses concernées	Périodicité	Montant	Modalité de répartition
<i>FDC transition écologique</i>	2012	<p>Initialement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Accompagnement à la mobilité bas carbone (dont aide à l'achat de véhicules propres),</li> <li>- gestion durable du territoire (dont préservation de la biodiversité, soutien à l'agriculture biologique),</li> <li>- soutien aux actions d'éco sensibilisation.</li> </ul> <p>Périmètre qui a largement évolué en 2023 (au surplus des champs initiaux) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la protection de la ressource en eau,</li> <li>- les actions d'adaptations au risque inondations,</li> <li>- action de réduction des émissions de gaz à effets de serre, adaptation au dérèglement climatique, amélioration de la qualité de l'air.</li> </ul> <p>Remplacé en 2024 par le FDC fonds verts II</p>	Investissement fonctionnement	annuelle	30 000 € entre 2018 et 2020 80 000 € entre 2021 et 2023	Au prorata du nombre d'habitants des communes
<i>FDC fond vert II (remplacé par un fond vert III en 2025)</i>	2024	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réduire la consommation énergétique et augmenter la production d'énergie renouvelable</li> <li>- accompagner la transition vers une mobilité bas carbone,</li> <li>- Protéger la biodiversité,</li> <li>- Protéger la ressource en eau,</li> <li>- Soutien à une alimentation de qualité,</li> <li>- soutien aux actions d'éco sensibilisation et à l'organisation de manifestation en lien avec la transition écologique.</li> </ul>	Investissement	unique sur la période 2024-2025	maximum 5 000 000 €	Au prorata du nombre d'habitants des communes (référence population INSEE au 1 <sup>er</sup> /01/2024)
<i>FDC exceptionnel</i>		En fonction de l'intérêt porté par la métropole aux projets municipaux présentés.	Investissement Fonctionnement			

Source : règlements d'attribution des fonds de concours, réponse de la métropole

Note : \*Bien que la commune de Chanceaux sur Choisille compte 3 572 habitants, le règlement d'attribution mentionne qu'elle bénéficie du fonds.

Envoyé en préfecture le 13/11/2025

Reçu en préfecture le 13/11/2025

Publié le

ID : 037-213701394-20251104-DEL\_04112025\_01-DE



TOURS MÉTROPOLE VAL DE LOIRE

## Annexe n° 4. Réponse



DIRECTION GÉNÉRALE DES SERVICES

**Madame Armelle DAAM**  
Présidente de la Chambre régionale des  
comptes  
Centre-Val-de-Loire  
15, rue d'Escures  
BP 2425  
45032 ORLÉANS CEDEX

Tours, le 09 SEP. 2025

## Objet : Rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance avec attention du Rapport d'Observations Définitives que vous m'avez adressé, dont l'objet est le contrôle des comptes et de la gestion de Tours Métropole Val de Loire à compter de l'exercice 2018.

Je tiens tout d'abord à souligner l'attention portée par la Chambre, et l'équipe mobilisée pour cette mission en particulier, au bon déroulement du contrôle. Vos collaborateurs ont toujours fait preuve d'écoute, de disponibilité et de sérieux. Le contrôle n'en a été que mieux compris et appréhendé par les agents de la Métropole. C'est un levier pour nous permettre de progresser.

Je salue la qualité de nos échanges et la prise en compte par la Chambre de nombreux éléments et remarques complémentaires que nous avons apportés lors de la finalisation du contrôle.

A l'issue de celui-ci, la Chambre formule six recommandations techniques que nous nous attacherons à mettre en œuvre. Comme noté dans le rapport, certaines démarches sont d'ores et déjà engagées en ce sens.

Je souhaite toutefois apporter un éclairage sur certains développements ou quelques assertions qui me semblent mal fondées. Je ne m'appuierai pour cela que sur des éléments factuels.

- **Le rapport évoque incidemment des éléments de contexte (structuration de la nouvelle métropole, COVID 19, conséquence de la guerre en Ukraine) alors qu'il aurait dû en faire un élément central de l'analyse.**

Ce rapport porte sur une période, 2018 à aujourd'hui, très particulière à plusieurs titres. Sur le plan institutionnel, c'est le temps de la mise en œuvre de la

Métropole créée en 2017. Il s'agit donc d'adapter l'organisation d'une institution qui prend de nombreuses et conséquentes nouvelles compétences. Ceci intervient dans un contexte également spécifique, puisque marquée par les contrats de Cahors, contraignant la capacité de la Métropole à se structurer.

La pandémie de la COVID 19 se traduira notamment par trois périodes de confinement et/ou de couvre-feu, du 17 mars au 11 mai 2020, du 30 octobre au 15 décembre 2020 puis du 3 avril au 2 mai 2021.

C'est un temps long où l'ensemble des élus et des agents ont été entièrement mobilisés pour la continuité des services.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a induit une nouvelle désorganisation des chaînes d'approvisionnement, et donc de production, et le retour de l'inflation à des niveaux élevés. Il s'en est suivi des difficultés de planification des opérations, liées à la disponibilité des entrants et aux incertitudes sur les prix et, bien entendu, une augmentation des coûts de fonctionnement et des travaux.

Le rapport introduit une liste d'éléments de contexte en page 12 et, parfois, évoque très rapidement des traits caractéristiques de cette période.

Mais je crois que la compréhension de l'évolution et du fonctionnement de la Métropole depuis 2018 et donc l'analyse qui en est présentée au citoyen nécessitent une plus grande attention à ce contexte.

- Le rapport entend balayer dans le chapitre 1 les principales compétences de la Métropole, de manière à en dégager les grands enjeux financiers. Au regard du large spectre de compétences, le rapport fait l'impasse sur de larges champs de politique publique, par exemple la politique de la ville ou l'habitat. Il en vient également à proposer des analyses rapides, amenant parfois à des assertions qui m'interpellent.

C'est par exemple le cas de la gestion des digues, où le rapport rappelle les conditions matérielles de transfert de cette compétence de l'Etat aux collectivités : ouvrages non-conformes, absence de données techniques sur l'état des systèmes d'endiguement... La responsabilité et le défi, technique et financier, de mise à niveau de la gestion des digues sont considérables. Et cela doit être financé, sans transfert, par une récente fiscalité locale, la taxe GEMAPI. **Dans le contexte politique, social et économique actuel, je m'étonne que le rapport puisse pointer, sur une base arithmétique, que « le levier fiscal de la taxe GEMAPI [...] laisse en l'espèce de larges marges de manœuvres ».** Un jugement plus sévère des conditions de transfert de cette compétence par L'Etat ne m'aurait pas surpris.

Le rapport s'attarde ensuite sur une compétence importante, la collecte et le traitement des déchets. Il rappelle les difficultés, pas toujours issues de la Métropole, pour l'organisation d'un système global de réduction du volume et de traitement des déchets. La performance de la collecte et du traitement des déchets d'emballage, sur le territoire métropolitain, la mise en œuvre au second semestre 2025 d'un dispositif complet de collecte et de traitement des biodéchets et la politique de réduction des déchets conduiront à une réduction significative des ordures ménagères résiduelles.

Pour celles-ci, j'ai sur mon mandat posé les bases d'une coopération renforcée avec le SIVERT, en charge du site de Lasse, et les fondements d'une participation à la création d'une nouvelle unité de valorisation à Saint Benoit la Forêt.

Je mesure pleinement les défis, notamment financiers, associés à cette compétence. **Lorsque le rapport mentionne que « l'ordonnateur souligne cependant la stabilité des taux de TEOM depuis 2021 et la mise en œuvre de mesure d'optimisation des coûts », je m'étonne de la formulation et, surtout, que ce constat ne soit pas établi, voire salué, par la Chambre dans le cadre du contrôle de la gestion de la Métropole. Le fait que la Métropole ait réussi à contenir les coûts, à nouveau dans une période marquée par le retour de l'inflation, est un résultat objectif, même s'il déconstruit pour partie le raisonnement conduit par le rapport.**

- Le chapitre 2 traite de points distincts, mais connexes, relatifs à l'organisation de la Métropole. Il formule rapidement une recommandation n°1, technique mais importante que nous nous attacherons à rapidement mettre en œuvre.

**Le rapport développe une critique de l'absence de cadrage stratégique de la Métropole qui interroge. Ici également, une contextualisation de l'analyse aurait été pertinente.**

Le passage de Communauté d'agglomération à Métropole s'est fait sur la base d'un projet approuvé par le Conseil communautaire du 19 septembre 2016. Celui-ci traçait 4 axes stratégiques : une métropole attractive, une métropole des excellences, une métropole de la douceur active et une métropole connectée. Pour chacun, des orientations étaient définies.

La création de la Métropole est intervenue en mars 2017, emportant des obligations administratives et techniques lourdes mobilisant durablement les élus et agents de notre EPCI. L'année 2020 a été marquée par des élections municipales et par le déclenchement de la crise du COVID, ce qui a nécessairement entravé la conduite du nouveau mandat.

Surtout, il me semblait prioritaire de décliner opérationnellement les orientations stratégiques établies en 2016 sur la base d'une collaboration étroite avec les acteurs du territoire. Cela ne pouvait se faire que par la rédaction de schémas par politique publique, avec ces mêmes acteurs, et par leur mise en œuvre.

Fallait-il dès 2020 reprendre le travail réalisé en 2016 pour un projet global de territoire ? L'accumulation de réflexions stratégiques dans des délais courts aurait été dans notre contexte une entrave à l'action. Cela n'a donc pas été notre choix.

**Le rapport établit ensuite que les « finances métropolitaines [sont] orientées au bénéfice des communes ». Cela procède d'un choix politique partagé des élus métropolitains qui ne saurait être critiqué par la Chambre. Et ce, d'autant que le rapport souligne, à une exception près, que l'ensemble des dispositifs respectent parfaitement la réglementation en vigueur.**

Je prends ainsi note des remarques sur les fonds de concours, qui donnent lieu aux recommandations n°2 et n°3, que nous nous attacherons à mettre en œuvre à travers une révision du règlement d'attribution.

Le chapitre se termine par des éléments relatifs au pilotage et à la sécurisation des pratiques. Je me félicite des points mis en avant par le rapport, en particulier s'agissant de la « *démarche effective de prévention des risques en matière de probité* ». Je vois dans cette partie un encouragement à renforcer les actions de contrôle interne, en cohérence avec les éléments soulignés par le rapport dans le chapitre suivant.

- Très technique, le chapitre 3 se concentre sur le processus d'engagement des dépenses en termes de commande et comptabilité publiques. Conscient des enjeux et difficultés de ces processus, **je me félicite de ce que le rapport met en avant les démarches de contrôle interne instaurées en 2023 et fournit des pistes d'amélioration**. Aussi, la Métropole s'attachera-t-elle à mettre en œuvre la recommandation n°4, sur la programmation des achats et la computation des seuils, et la recommandation n°5, sur l'intégration dans le contrôle interne de la vérification du respect des délégations de signature.

Je tiens toutefois à contester ou à tout le moins m'étonner de certains points :

- S'agissant de l'analyse des irrégularités dans le processus d'engagement des dépenses au point 3.2, le rapport établit un taux d'irrégularité selon une méthode différente pour l'habilitation du signataire à engager la dépense (en fonction des montants) et pour l'application des règles internes de commande publique (en fonction du nombre d'engagements). C'est bien sûr, à chaque fois, la méthode présentant les résultats les plus défavorables qui est retenue.

En reprenant les éléments du rapport, la consolidation des deux éléments avec homogénéité des méthodes amène à un taux d'irrégularité (global) moyen de 15% par an. C'est à la hauteur de ce notre cartographie des achats nous a permis d'identifier. C'est bien sûr trop à notre sens, et nous travaillons à le réduire, mais ce n'est pas dans les mesures relevées par le rapport.

- Sur la base de marchés passés en 2019, 2021 et 2022, le rapport reproche le caractère non discriminant des critères de jugement des offres. La seule circonstance que les soumissionnaires aient obtenu la même note, à un même critère, ne signifie, en aucun cas, que le critère est irrégulier. Cela signifie simplement, comme c'est souvent le cas, que les soumissionnaires ont analysé les critères de jugement publiés et ont fait, leurs meilleurs efforts, pour remettre, sur les critères jugés, leur meilleure offre, justifiant la meilleure note.

Pour autant, il me semble important de préciser que sur la période 2018-2024, la Métropole a connu trois contentieux portant sur un prétendu manquement sur la procédure de mise en concurrence. Ces trois contentieux ont été gagnés par la Métropole.

- Sur la base d'un échantillon de 6 marchés, conclus sur les exercices 2019, 2021 et 2022, le rapport note des écarts récurrents et significatifs avec les estimations initiales dans les marchés publics de la métropole.

S'agissant d'un cas particulier mis en avant, le rapport aurait pu préciser que les potentiels candidats avaient été informés, par une mention au BPU-

Adresser toute correspondance à M. le Président, sans indication de nom

DQE, que les quantités établies sur les estimatifs, n'étaient pas contractuelles et servaient uniquement de base à l'analyse des offres.

- o Le rapport émet une critique de la passation d'avenants en réponse aux conséquences de la guerre en Ukraine (forte inflation, rupture des chaînes d'approvisionnement), éloignées des enjeux et difficultés de la période, alors que l'Etat et le Conseil d'Etat demandaient aux pouvoirs adjudicateurs de soutenir les entreprises subissant ces chocs inflationnistes (circulaire n° 6338-SG du 30 mars 2022 relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières).

La Métropole a rejeté 80% des demandes car celles-ci n'étaient pas étayées. 16 ont été acceptées après avoir été négociées. L'analyse des conséquences de la hausse des prix s'est effectuée avec les justificatifs disponibles mais également au vu de la hausse des prix constatée au moment de la demande à travers des indices nationaux.

Pour une vision exhaustive de cette période, le rapport aurait pu utilement se pencher sur les contrats de délégation de service public et aurait ainsi noté les démarches extensives de vérification des demandes formulées par les délégataires.

Je ne peux laisser penser que la Métropole a agi avec légèreté dans la préservation des deniers publics, même dans une période aussi complexe.

- Dans le chapitre 4, proposant une analyse financière rétrospective, **l'apparente détermination à apporter un regard critique sur les méthodes de la Métropole me semble amener le rapport à déprécier la qualité des résultats obtenus.**

La réalité de notre Métropole est, que sur la période de contrôle, elle a affronté deux crises majeures, elle a intégré de nouvelles responsabilités et, au-delà de ses propres réalisations, elle a accompagné les communes qui agissent au plus près des citoyens.

Et pour autant, la Métropole, pour le budget principal,

- o A maintenu constant, à l'exception du relèvement ponctuel de la TEOM en 2021, l'ensemble des taux de fiscalité dont elle a la maîtrise.  
La Chambre elle-même a noté la sobriété fiscale de notre établissement ;
- o A maîtrisé les effectifs et la masse salariale, comme souligné par le rapport, dans un contexte de forte inflation, pénalisant les agents publics ;
- o A porté l'autofinancement de 24,5M€ en 2020 à 36M€ en 2022 et 2023, et même 47,9M€ en 2024, pour partie en raison de recettes exceptionnelles. C'était toutefois impossible sans maîtrise des charges.
- o A porté les dépenses d'équipement (dépenses d'investissement hors éléments financiers), essentielles au développement du territoire, de 63,8M€ en 2020 à 91,1M€ en 2024 ;

Adresser toute correspondance à M. le Président, sans indication de nom

- A reconstitué un fonds de roulement supérieur à 30M€ fin 2024, nécessaire en période de forte incertitude liée, par exemple, au contexte budgétaire et économique national ;
- A maîtrisé sa dette, limitée à 125M€ après l'augmentation de 2024 directement liée à la forte progression des dépenses d'investissements. Le rapport souligne que la dette est parfaitement saine. Et la capacité de désendettement est en 2024 inférieure à 3 ans.
- A contenu le ratio de couverture des autorisations de programme à 5 ans à l'issue du compte administratif 2024. Evoquer « *une accumulation sans limite des autorisations de programme* » comme le fait la conclusion intermédiaire du chapitre est totalement sans fondement.

Ces résultats, pleinement factuels, me semblent tout à fait honorables dans la période traversée et au regard des actions et projets réalisés. Cela n'apparaîtra que difficilement au lecteur du rapport. Peut-être qu'une mise en perspective avec des structures comparables auraient apporté un tel éclairage.

Au delà, le rapport met en exergue les tensions sur les budgets annexes de l'eau potable et de l'assainissement. C'est un sujet essentiel au regard des enjeux associés à ces compétences, dont le Conseil métropolitain aura à se saisir pleinement.

- **Consacré à la prospective financière, le chapitre 5 est construit autour d'une citation in extenso de la conclusion de la prospective financière présentée dans le rapport d'orientations budgétaires 2025 de la Métropole. Cela souligne la transparence de l'information financière et valide la pertinence de la méthode, malgré des critiques formulées par ailleurs.**

Celles-ci portent notamment sur le choix de construire les prospectives sur un niveau cible d'investissement, qui correspond à une volonté politique, plutôt que sur le phasage des autorisations de programme.

C'est donc l'objet de la recommandation n°6, que nous mettrons bien entendu en œuvre tout en connaissant dès à présent les conclusions au regard des prospectives que nous réalisons régulièrement.

Le rapport conclut donc sur les enjeux de soutenabilité de la situation financière de la Métropole. Il cite comme leviers d'ajustement la hausse de la fiscalité et la recherche d'économie en investissement et/ou en fonctionnement, sans toutefois prendre position sur ce qui doit être privilégié, ce dont je me félicite.

En vous renouvelant mes remerciements pour l'importance et la qualité du travail accompli, je vous prie, Madame la Présidente, d'agréer l'expression de mes salutations distinguées.

 **Le Président**  
FA  
**Frédéric AUGIS**



Envoyé en préfecture le 13/11/2025

Reçu en préfecture le 13/11/2025

Publié le

S<sup>2</sup>LO

ID : 037-213701394-20251104-DEL\_04112025\_01-DE

**Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire**

**15 rue d'Escures**

**45000 Orléans**

**Tél. : 02 38 78 96 00**

[centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr](mailto:centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr)

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire>