



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

TOURS MÉTROPOLE VAL DE LOIRE (Département d'Indre-et-Loire)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 31 janvier 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 LES RELATIONS ENTRE L'EPCI ET SES COMMUNES MEMBRES	11
1.1 L'évolution du périmètre géographique et des compétences de l'EPCI.....	11
1.2 L'exercice d'une compétence partagée : la culture.....	12
1.2.1 Répartition des compétences et modalités de gestion des équipements communautaires	12
1.2.2 Le poids de la compétence culturelle.....	14
1.3 Les mutualisations de services.....	17
1.3.1 Le développement de services mutualisés	17
1.3.2 Organisation et répartition des charges.....	19
1.4 Les conséquences du changement de statut	21
1.4.1 Les transferts de compétences et de personnel	21
1.4.2 La commission locale d'évaluation des charges	22
1.4.3 La gouvernance.....	23
2 LES RELATIONS AVEC LES TIERS (ASSOCIATIONS ET COMMANDE PUBLIQUE).....	24
2.1 Les relations avec les associations.....	24
2.2 Les marchés publics	25
2.2.1 L'organisation de la commande publique.....	26
2.2.2 La construction du centre de création contemporaine Olivier Debré	26
2.3 Les délégations de service public relatives au Temps Machine (salle des musiques actuelles)	30
2.3.1 Présentation de la DSP du Temps Machine (salle des musiques actuelles).....	30
2.3.2 Les subventions versées.....	30
2.3.3 Les résultats financiers des DSP successives relatives au Temps Machine.....	32
3 LA TRANSPARENCE ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	34
3.1 La qualité de l'information financière et comptable.....	34
3.1.1 Présentation des budgets et rapport d'orientations budgétaires	34
3.1.2 Les restes à réaliser (RAR)	35
3.2 La fiabilité de l'information comptable	37
3.2.1 La tenue de l'actif	37
3.2.2 Le rattachement des charges et des produits.....	41
3.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).....	44
3.3.1 L'absence de règlement financier	44
3.3.2 La maîtrise du dispositif des AP/CP	44
4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE	46
4.1 Les performances financières annuelles (budget principal).....	46

4.1.1	La capacité d'autofinancement	47
4.1.2	Les charges de fonctionnement.....	48
4.1.3	Les produits de fonctionnement.....	49
4.2	La situation patrimoniale ou bilancielle (budget principal).....	50
4.2.1	L'investissement et le financement propre	50
4.2.2	La dette	51
4.3	Les disponibilités financières.....	53
4.4	La situation des budgets annexes	54
4.4.1	Le budget annexe de l'assainissement	54
4.4.2	Le budget annexe des transports urbains	56
4.5	Conclusion sur la situation financière de l'EPCI.....	57
ANNEXES		59

SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération de Tours, devenue communauté urbaine puis métropole le 22 mars 2017, a été inscrite au programme de contrôle de la chambre régionale des comptes.

Ce changement de statut, âprement défendu par l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI), a pour objectif d'accroître l'attractivité du territoire. Il a, toutefois, pour corollaire un doublement des effectifs et une forte augmentation des charges, la compensation à due concurrence ne couvrant pas le renforcement des fonctions support (DRH, finances et contrôle de gestion) ou de l'encadrement intermédiaire.

Pour disposer d'outils de pilotage efficaces, Tours Métropole Val de Loire doit renforcer ses exigences de rigueur et de fiabilité en matière de comptabilité. Ainsi, doit-elle mettre en œuvre les procédures adéquates pour renforcer le suivi des restes à réaliser et des rattachements et améliorer la tenue de son inventaire. Une valorisation des équipements qu'elle met à disposition d'associations ou de sociétés dans le cadre de la politique culturelle participerait à une meilleure connaissance de ces dépenses, condition de leur maîtrise, tout comme la signature de conventions plus précises, voire, dans certains cas, de conventions de performance.

L'EPCI doit rationaliser mais aussi sécuriser ses contrats. Tel est le cas notamment pour la définition et les modalités de calcul des subventions versées dans le cadre de ses délégations de service public.

La maîtrise des charges est une condition indispensable de l'amélioration de la capacité d'autofinancement qui est une garantie du maintien d'un haut niveau d'investissement à fiscalité constante, compte tenu de marges étroites en matière d'endettement. Le transfert de la compétence transport à l'EPCI continue, en effet, de peser sur sa capacité de désendettement, qui est de huit ans en 2017, tous budgets confondus.

La mutualisation de services a été initiée dès 2010. Elle est progressivement approfondie et susceptible, à terme, de permettre des économies d'échelle pour l'EPCI et l'ensemble des communes membres.

La définition d'une trajectoire d'évolution de la dépense est un des enjeux du pacte financier signé avec l'État, en contrepartie de ressources dont l'EPCI ne peut se passer pour continuer à intervenir et à donner du sens à sa volonté de développer un territoire dynamique et attractif.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Corriger dans la délégation de service public du Temps Machine, les erreurs de rédaction liées aux concours financiers versés au délégataire et préciser les modalités de calcul des compensations pour sujétions de service public.

Recommandation n° 2 : Mettre en adéquation l'état de l'actif et l'inventaire concernant la valeur historique des biens et l'amortissement cumulé.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser la comptabilité d'engagement et mettre en œuvre des contrôles internes pour respecter la stricte application des règles relatives aux restes à réaliser et aux rattachements.

INTRODUCTION

La métropole de Tours se situe au centre d'un réseau de villes moyennes. Elle est la quatrième agglomération du Grand Ouest après Nantes Métropole, Rouen Normandie Métropole et Rennes Métropole. Bien que bénéficiant du développement du bassin parisien, elle possède une relative autonomie du fait de sa position légèrement excentrée. C'est le premier bassin d'emploi (525 000 emplois) et le premier pôle d'enseignement supérieur de la région Centre-Val de Loire (30 000 étudiants).

Bien desservi, le territoire accueille quatre pôles d'activités (énergie intelligente, luxe, polymères et caoutchouc, eau et milieux aquatiques). La filière numérique, qui a obtenu le label national « French Tech », représente 6 500 emplois dans le département d'Indre-et-Loire, soit 500 établissements dont 71 % sont implantés dans le périmètre métropolitain. Ce dynamisme économique se traduit par un taux de chômage de 8,3 % au premier trimestre 2018, la moyenne nationale se situant à 9,2 %.

Créée le 1^{er} janvier 2000 autour de neuf communes, l'agglomération de Tours a progressivement renforcé ses compétences et accueilli de nouveaux membres. Elle compte désormais 22 communes. Le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine avant de bénéficier à compter du 22 mars du statut de métropole.

La communauté d'agglomération a préalablement fait l'objet de deux enquêtes des juridictions financières, l'une relative à la régie de l'assainissement, l'autre aux transports publics de voyageurs.

La première avait donné lieu à trois recommandations : adapter la forme juridique de la régie, veiller à l'établissement de l'ensemble des indicateurs de performance et mettre à jour les règlements d'assainissement collectif et non collectif. Toutes ont été mises en œuvre. Par ailleurs, la régie intègre désormais la compétence eau potable, devenue communautaire au 1^{er} janvier 2017.

Dans son rapport relatif aux transports publics de voyageurs, la chambre avait invité la communauté d'agglomération à mettre en place un contrôle interne s'appuyant sur des objectifs chiffrés et des indicateurs clé afin de mieux maîtriser la réalisation de la délégation de service public. Les procédures adéquates ont été mises en œuvre.

Outre l'analyse des suites données aux précédentes recommandations de la chambre, le contrôle des comptes et de la gestion a principalement porté, pour la période 2012-2017, sur les points suivants :

- l'examen des relations entre les communes membres et l'intercommunalité dont la gouvernance de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI), un exemple de compétence partagée (la culture), une analyse des services mutualisés et une rapide présentation des flux financiers et des conséquences du changement de statut de l'EPCI ;
- les relations avec les tiers, illustrées par les conventions signées avec les associations, des exemples de marchés publics et de délégations de service public ;
- l'analyse financière, avec un examen préalable de la fiabilité et de la transparence des comptes. Diverses extractions comptables ont été sollicitées à cet effet.

1 LES RELATIONS ENTRE L'EPCI ET SES COMMUNES MEMBRES

Créée le 1^{er} janvier 2000, la communauté d'agglomération a progressivement étendu son périmètre et ses compétences, notamment avec la mise en œuvre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi NOTRe¹.

Elle s'est structurée et a organisé l'exercice de ses compétences, soit en se substituant aux communes membres, soit en partageant la compétence, à l'exemple de la culture. Elle s'est également engagée, dès 2010, dans une démarche de mutualisation de services avec ses communes membres.

Le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération est devenue communauté urbaine, avant de bénéficier, à compter du 22 mars de la même année, du statut de métropole. Cette transformation induit un transfert de compétences qui concourt à plus que doubler les effectifs, et donc bouleverse l'organisation de l'établissement public de coopération intercommunal (EPCI), mais également, à terme, sa gouvernance.

1.1 L'évolution du périmètre géographique et des compétences de l'EPCI

Alors qu'elle comptait neuf membres à l'origine, la communauté d'agglomération Tour(s) Plus s'est progressivement élargie, au 1^{er} janvier 2001 (cinq nouvelles communes) et au 1^{er} janvier 2010 (cinq autres). Les dernières adhésions, fixées par arrêté préfectoral du 12 mars 2013, concernent les trois communes de la communauté de communes de Vouvrillon. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2014, la communauté d'agglomération compte 22 communes membres.

Après la compétence tourisme en 2009, l'arrêté préfectoral n° 13-70 du 16 décembre 2013, en dissolvant le syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération tourangelle (SITCAT), a acté le transfert de la compétence transport. L'ensemble du patrimoine et le personnel sont transférés à l'agglomération de Tours à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette nouvelle compétence est celle qui a le plus d'effets sur l'organisation et les finances de l'EPCI.

D'autres compétences ont été prises en 2013 et 2015 : énergie (définition et mise en œuvre d'un schéma directeur intercommunal de l'énergie), enseignement supérieur et recherche. L'EPCI a aussi choisi de pouvoir réaliser des prestations de services pour le compte d'autres collectivités, à titre accessoire, dans le cadre de ses compétences. Cette faculté, ajoutée aux statuts alors que l'établissement public envisageait de répondre à un appel d'offres en matière de traitement des déchets lancé par la communauté de communes de l'Est Tourangeau, n'a pas été exercée.

Le schéma départemental de coopération intercommunale de l'Indre-et-Loire, adopté par arrêté préfectoral du 30 mars 2016, ne modifie pas le périmètre géographique de l'agglomération tourangelle. Il mentionne, toutefois, le souhait pour cette dernière d'évoluer rapidement vers un statut de métropole, une ambition affirmée par le conseil communautaire dans sa séance du 2 mai 2016 qui prévoit également des modifications statutaires relatives aux compétences de plein

¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015.

droit résultant des dispositions de la loi NOTRe et l'acquisition des deux compétences supplémentaires suivantes (arrêté préfectoral en date du 3 août 2016) :

- création, gestion et entretien d'équipements liés au tourisme de loisirs et définition de la politique communautaire en matière de tourisme d'affaires permettant de concourir à la promotion du territoire ;
- actions de soutien à la formation professionnelle et à la vie étudiante.

Deux arrêtés préfectoraux instaurent le statut de communauté urbaine. Le premier, en date du 7 novembre 2016, prend acte des modifications statutaires approuvées par les conseils municipaux de 21 communes membres à l'exception de Saint-Pierre-des-Corps. Le second, en date du 21 décembre 2016, transforme la communauté d'agglomération en communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017. Ce changement de statut à périmètre géographique constant entraîne le transfert de nouvelles compétences à la communauté dans les domaines de la voirie, de l'éclairage public, de la circulation, de la prévention et gestion des risques et des bureaux d'études. Le transfert de ces compétences s'accompagne de celui des personnels chargés du service correspondant.

Le passage au statut de métropole induit de nouveaux transferts de compétences préalablement exercées par le département.

1.2 L'exercice d'une compétence partagée : la culture

La culture reste, en dépit de toutes les modifications légales et institutionnelles intervenues ces dernières années, une compétence partagée. L'agglomération a beaucoup investi dans les équipements structurants. Le choix des équipements déclarés d'intérêt communautaire et les modalités de gestion retenues, qui laissent une large part à l'initiative privée, posent la question de l'existence d'une stratégie communautaire s'inscrivant dans le cadre de l'article L. 5217-2 du CGCT, des articles 9-1 de la loi n° 200-321 du 12 avril 2000, 103 et 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015² et qui permettrait de rationaliser les dépenses, compte tenu de l'importance des subventions versées et des mises à disposition d'équipements. Ces dernières mériteraient par ailleurs d'être valorisées.

1.2.1 Répartition des compétences et modalités de gestion des équipements communautaires

1.2.1.1 Les équipements d'intérêt communautaire ou métropolitain

L'intercommunalité de Tours a choisi d'exercer une compétence en matière de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire. Les contours de cette compétence n'ont pas été remis en question au cours de la période contrôlée. L'intérêt communautaire est devenu métropolitain en application des

² Les articles 103 et 104 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 rappellent le principe du partage de la compétence culturelle entre l'État et les collectivités territoriales. Cette compétence peut s'exprimer par le versement de subventions (article 9-1 de la loi n° 200-321 du 12 avril 2000) et, pour les métropoles, comprend aussi « la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels d'intérêt métropolitain » (article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales).

dispositions de l'article L. 217-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Par ailleurs, cette compétence n'est plus optionnelle mais de plein droit.

Cette compétence intercommunale semble s'être construite parallèlement aux projets de rénovation urbaine menés sur le territoire de l'agglomération, à l'exemple de la construction d'une médiathèque ou de projets d'implantation de structures associatives dont le pôle des Arts de la rue.

La communauté d'agglomération a défini, par plusieurs délibérations, une liste d'équipements déclarés d'intérêt communautaire, pour la conception et la rénovation desquels elle a engagé d'importants travaux.

Tableau n° 1 : Principaux équipements culturels d'intérêt communautaire

Nom	Objet	Lieu	Gestionnaire
<i>Théâtre Olympia</i>	Diffusion de spectacles théâtraux	Ville de Tours	SA Centre Dramatique Régional de Tours
<i>Médiathèque François Mitterrand</i>	Médiathèque	Tours	Ville de Tours
<i>Le Temps Machine</i>	Diffusion musicale des scènes indépendantes Actions culturelles avant-gardes	Joué-lès-Tours	L'Asso
<i>Le 37^{ème} parallèle</i>	Diffusion de spectacles vivants	Mettray	Collectif de neuf compagnies d'artistes
<i>Point Haut</i>	Espace de création artistique (et résidences à vocation nationale)	Saint-Pierre-des-Corps	Compagnie Off et POLAU (pôle arts et urbanisme)
<i>La Parenthèse</i>	Médiathèque et espace numérique	Ballan-Miré	Ville de Ballan-Miré
<i>Centre de création contemporaine Olivier Debré (CCCOD)</i>	Lieu d'exposition (notamment pour les œuvres d'Olivier Debré)	Ville de Tours	Association CCCOD

Source : délibérations

1.2.1.2 Une gestion des équipements culturels totalement déléguée

Les médiathèques sont gérées par les communes où l'équipement est implanté. Par exemple, le conseil de communauté a reconnu l'intérêt communautaire du grand projet de ville (GPV) qui comprenait la construction de la médiathèque François Mitterrand. La ville de Tours, disposant du réseau de lecture publique et des compétences techniques, a été désignée gestionnaire de cet équipement par le bureau communautaire, décision formalisée par une convention signée le 25 janvier 2008, en application des articles L. 5215-27 et L. 5216-7-1 du CGCT. L'intercommunalité contribuait aux charges de fonctionnement à hauteur de 276 750 €, soit 50 % de la charge nette estimée. Puis, par avenant n° 2 signé le 29 décembre 2009, il a été décidé que Tour(s)Plus remboursait l'intégralité des charges de gestion de l'équipement, déduction faite des recettes. La mise en œuvre de cette disposition ne soulève aucune difficulté.

Ce mode de gestion a également été retenu pour la gestion de la Parenthèse à Ballan-Miré, avec des modalités de compensation similaires.

L'intercommunalité a choisi de confier la gestion du Temps Machine à une association sous la forme d'une délégation de service public, dont l'analyse est développée dans le chapitre relatif à la commande publique.

Enfin, de nombreux équipements sont mis à la disposition d'associations, voire d'une société anonyme dans le cas du centre régional d'art dramatique. Ces mises à disposition sont définies dans des contrats d'objectifs et de moyens, qui précisent également le montant des versements de l'EPCI.

1.2.2 Le poids de la compétence culturelle

Les investissements ont fortement progressé au cours de la période, en raison de la réalisation de quelques équipements culturels structurants.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les sommes consacrées par l'EPCI sont relativement stables. L'appréciation du coût de la politique culturelle doit également intégrer les fonds de concours versés de façon récurrente aux communes pour le fonctionnement d'équipements communaux dont le rayonnement excède la seule commune d'accueil, à l'exemple du conservatoire. Une valorisation de la mise à disposition des biens permettrait également une meilleure appréciation des coûts effectifs.

1.2.2.1 Les moyens financiers consacrés à la culture

Les investissements culturels de l'intercommunalité représentent 24,32 % des dépenses d'équipement en 2016. Ce taux est toutefois variable d'un exercice à l'autre. Il était ainsi de 12 % en 2013, de 17,93 % en 2014 et de 31% en 2015.

Les montants de ces investissements, tels qu'ils apparaissent au compte administratif par fonction, en fonction 3 (culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs), sont retracés dans le tableau suivant n° 2.

Tableau n° 2 : Récapitulatif des masses financières consacrées à la culture (milliers d'euros)

2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de fonctionnement				
2 270	2 416	2 710	2 978	2 607
Recettes de fonctionnement				
1	1	1	2	101
Dépenses d'investissement				
1 004	4 032	5 347	8 853	9 069
Recettes d'investissement				
0	1 063	3 903	4 591	3 973

Source : annexes des comptes administratifs – fonction 3

Les principaux investissements réalisés durant les premières années ont été le Pôle Art et urbanisme, dénommé « Point haut » et la Fabrique des arts de la rue, communément appelée le « 37ème Parallèle » (respectivement 2,53 M€ et 1,75 M€ cumulés en 2014). Les deux projets phares des exercices suivants sont alors en cours de réalisation. Il s'agit de l'Espace culturel de Ballan-Miré et du Centre de création contemporaine Olivier Debré, mis en service fin 2016. Le

marché de construction de ce dernier fait l'objet d'une analyse détaillée dans la partie du présent rapport relative à la commande publique.

Les dépenses de fonctionnement inscrites en fonction 3 ne comprennent pas les fonds de concours versés par l'intercommunalité pour aider ses communes membres à assumer certaines charges, souvent de centralité, qui n'ont pas été mutualisées au niveau communautaire ou qui, sans être communautaires, intéressent plusieurs communes membres. Tel est le cas du conservatoire et du musée des Beaux-Arts de Tours, pour les montants suivants mentionnés au tableau n° 3.

Tableau n° 3 : Évolution des fonds de concours versés à la ville de Tours

<i>en milliers d'euros</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Conservatoire</i>	1 088	1 089	1 089	1 153	1 182	1 179	1 214
<i>Musée des Beaux-Arts</i>	514	549	568	535	540	577	559

Source : comptes administratifs

En tenant compte de ces fonds de concours, les dépenses de fonctionnement allouées à la culture représentent 5,63 % des charges de gestion en 2016. Cette même année, les dépenses de fonctionnement comptabilisées en fonction 3 se répartissent comme ci-dessous, cette répartition étant similaire à celle des autres exercices.

Tableau n° 4 : Dépenses de fonctionnement de la fonction 3 (en euros) – Exercice 2016

	Services communs	Arts plastiques et autres activités artistiques	Théâtres	Cinéma et autres salles de spectacle	Bibliothèques et médiathèques	Musées
<i>Total des dépenses de fonctionnement</i>	76 000	103 234	1 691 510	42 971	548 222	145 324
<i>Dont autres charges de gestion courante</i>		60 000	1 550 531			130 000

Source : compte administratif 2016 – annexes du budget principal

Au sein des dépenses de fonctionnement allouées à la culture en 2016 (2,6 M€), les charges de personnel représentent 75 759 €, ce qui se justifie par les modalités d'exploitation choisies. Les charges à caractère général s'élèvent à 790 970 €. L'essentiel des dépenses est constitué par des subventions ou autres charges de gestion courante et se concentre sur trois activités : les arts plastiques et autres activités artistiques, les théâtres et les musées. Les subventions versées à la première catégorie sont réparties entre plusieurs associations, dont 43 000 € pour celles qui utilisent l'espace du 37^e parallèle.

1.2.2.2 Des mises à disposition des équipements qui ne sont pas valorisées

Les musées et théâtres représentant la plus grande part des subventions, il a été procédé à l'examen de deux conventions signées par l'intercommunalité avec, d'une part, le Centre de création contemporaine Olivier Debré (CCCOD), d'autre part, le Centre régional d'art dramatique. Aucune ne valorise la mise à disposition des équipements.

Pour accueillir les expositions proposées par l'association Centre de création contemporaine Olivier Debré et leur donner un rayonnement plus large, la communauté d'agglomération a décidé, en 2011, de réaliser un équipement de 4 500 m², déclaré d'intérêt communautaire par délibération du 26 mai 2011. Une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens (CPOM) a été passée pour la période 2014-2017 entre l'association, l'État, la région Centre-Val de Loire, le conseil départemental, la ville de Tours et l'intercommunalité, cette dernière versant chaque année une subvention de 195 000 €. Le montant, défini en fonction du budget prévisionnel de l'association, correspond à la prise en charge des frais d'entretien du bâtiment à compter de 2016, ce qui peut justifier que le montant effectivement versé en 2017 soit moindre et s'établisse à 130 000 €.

Cette convention multipartite est assez générale. Elle porte principalement sur le programme culturel envisagé et le montant des contributions de chaque partenaire, le contrôle de ces derniers restant assez peu contraignant. Les dispositions de ce document ont été explicitées dans une convention entre l'association et l'EPCI qui définit les obligations et responsabilités de chacun. Un avenant en date du 3 avril 2015 apporte d'autres précisions, notamment quant à la répartition des taxes entre les deux entités, la souscription des contrats de fourniture d'eau, d'électricité et de chaleur et les modalités de contrôle de la consommation énergétique du bâtiment.

S'agissant du Centre dramatique régional de Tours (CDRT), le conseil communautaire en a reconnu l'intérêt communautaire par délibération du 10 juillet 2000. Il a décidé, pour lui permettre de développer son activité et de viser une labellisation nationale, aujourd'hui acquise, d'aménager un ancien cinéma, l'Olympia, et d'y transférer l'activité du théâtre Louis Jouvet. À l'issue des travaux, le 25 juillet 2003, Tour(s)Plus a ainsi mis, à titre gracieux, le Nouvel Olympia-Théâtre communautaire de Tours- à disposition de son gestionnaire désigné, la société à responsabilité limitée (SARL) Centre dramatique régional de Tours, via la signature d'une convention. Le 10 octobre 2014, un contrat d'objectifs pluriannuel est conclu avec la SARL CDRT et ses quatre financeurs (ministère de la Culture, région Centre, Tour(s)Plus, département d'Indre-et-Loire), pour la période de 2014 à 2017. Cette convention est conforme au modèle défini par l'arrêté du ministre de la culture et de la francophonie du 23 février 1995 et aux principes établis par le décret n° 72-917 du 2 octobre 1972 sur la décentralisation des théâtres nationaux, et définit notamment les contributions des différents partenaires comme mentionné au tableau n° 5.

Tableau n° 5 : Subventions de fonctionnement au titre du contrat d'objectifs et de moyens CDRT

<i>en euros</i>	Fonctionnement	Activité JTRC*	Total
Ministère de la culture	550 000	90 000	640 000
Conseil régional	331 900	12 000	343 900
Conseil départemental	74 400	45 000	119 400
Tour(s) Plus	1 170 531	-	1 170 531
Total financements publics	2 126 831	147 000	2 273 831

Source : annexe 2 du CPOM ; *JTRC = Jeune théâtre en région Centre-Val de Loire

Le rapport public 2016 de la Cour des comptes rend compte du contrôle de quatre théâtres nationaux et met en évidence un certain nombre de points de vigilance, notamment la nécessaire rationalisation des dépenses dans un cadre budgétaire contraint. Le CDRT ne faisait pas partie du périmètre du contrôle mais, au regard de l'importance des subventions versées, la métropole pourrait utilement conduire un contrôle interne et envisager l'établissement d'un contrat de

performance avec la SARL. En réponse, Tours Val de Loire Métropole annonce vouloir adapter des outils existants, à l'exemple des contrats d'objectifs et de performance appliqués par l'État, pour un meilleur contrôle des associations qu'elle finance.

Par ailleurs, une valorisation de la mise à disposition des équipements, comme pour le CCCOD, permettrait une meilleure information des élus sur l'importance effective de la compétence culturelle dans le budget de la métropole qui s'est engagée à le faire.

Enfin, en application des articles L. 2313-1 et L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la métropole doit présenter dans son compte administratif (annexe IV B1.7) la liste des concours attribués à des tiers sous forme de prestations en nature ou de subventions. En l'espèce, la mise à disposition d'un équipement appartenant à l'EPCI est une prestation en nature et doit, à ce titre, être valorisée et mentionnée dans ses documents financiers. Cette obligation participe à la transparence des comptes des bénéficiaires, tenus également de faire figurer cet avantage en nature dans leur compte financier.

1.3 Les mutualisations de services

La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre diverses collectivités et établissements publics et peut prendre des formes différentes :

- la mise à disposition de personnels, réseaux et biens partagés ;
- la création de services communs, puis l'élaboration d'un schéma de mutualisation ;
- les groupements de commandes.

En 2015, la Ville de Tours coordonne 16 des 28 groupements de commandes et Tours Métropole Val de Loire en coordonne 12. Les plus représentatifs (en nombre de communes participantes) concernent les achats dans le domaine de l'énergie (18), la fourniture de papier (17), la fourniture, la mise en œuvre et la maintenance d'une plateforme de gestion dématérialisée des procédures de marchés publics (16), la maintenance des chaufferies (15), des formations hygiène et sécurité au travail (15) et la fourniture de matériel informatique (8).

Des réseaux professionnels de partage d'information existent à l'échelle de l'intercommunalité, associant notamment les directeurs généraux des services, directeurs des services techniques, des finances ou encore des ressources humaines.

Des mises à disposition de personnels sont également réalisées, hors services communs. Ainsi, par exemple, en vue de labelliser l'agglomération « Ville et pays d'Art et d'Histoire », label dont seule la ville de Tours bénéficie actuellement, trois agents de la direction du patrimoine de la commune sont mis à disposition de l'EPCI pour 50 % de leur temps de travail, afin de mener les études et les actions nécessaires à la valorisation des patrimoines naturels, bâtis et culturels.

La mutualisation s'exprime aussi et surtout par la création de services communs, initiée depuis 2010 et qui se développe progressivement, avec une incidence financière qui reste difficile à apprécier.

1.3.1 Le développement de services mutualisés

La communauté d'agglomération a constitué une première direction commune le 1^{er} janvier 2011 en matière de gestion des ressources humaines. Il s'agissait d'un service préfigurateur, la mutualisation de services s'étant véritablement développée à compter de 2014.

C'est ce que traduit le tableau suivant, qui montre un taux de mutualisation de l'EPCI en progression au cours de la période 2012-2017, sans que les chiffres retenus ne présentent un caractère linéaire.

Tableau n° 6 : Taux de mutualisation

<i>en milliers d' euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total charges de personnel mutualisées	796	1 124	7 064	1 709	5 520	16 707
Total autres charges mutualisées (comptes 62875 et 70875)	4 009	3 254	5 324	4 793	4 602	2 725
Total subventions de fonctionnement (657341 et 74741)	3 418	3 442	3 504	3 620	4 046	1 613
Total des charges mutualisées (A)	8 224	7 820	15 892	10 121	14 168	21 045
Total charges de gestion communes (60 à 65)	299 242	307 509	322 893	316 972	314 380	299 698
Total charges de gestion groupement (60 à 65)	53 760	55 527	66 464	68 557	77 772	108 351
Total charges de gestion (B)	353 002	363 036	389 357	385 529	392 153	408 050
Taux de mutualisation des charges de gestion [A/(B-A)]	2,39 %	2,2 %	4,26 %	2,7 %	3,75 %	5,44 %

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion et fiches AE2F

Le schéma de mutualisation des services, adopté le 16 décembre 2015, qui est le cadre de référence de la communauté urbaine, et son règlement ont clarifié les modalités juridiques des services communs constitués à compter de l'exercice 2011. Les services mutualisés existant au 31 décembre 2016 sont rappelés dans le tableau n° 7.

Tableau n° 7 : Services communs (article L. 5211-4-2 du CGCT)

Intitulé	Création	Missions	Adhérents
Direction commune des ressources humaines	2011	Carrière, paie, formation continue, GPEC, organisation des conditions collectives du travail	Tours et EPCI
Service commun de l'énergie	2013	Assistance à maîtrise d'ouvrage énergétique sur les projets de construction ou de réhabilitation des bâtiments publics, suivi des consommations d'énergie et gestion des contrats (énergie et génie climatique)	EPCI et 18 communes
Service commun de l'éducation à l'environnement et au développement durable	2014	Actions contribuant à la prise en compte des problématiques environnementales dans les comportements individuels et collectifs	Tours et EPCI
Service commun de la propreté urbaine	2014	Propreté des voiries et des espaces publics des communes adhérentes	Tours, Joué-lès-Tours et EPCI
Direction commune des systèmes d'information	2015	Gestion des systèmes d'information et de communication	Tours et EPCI
Direction de l'aménagement urbain (dont service commun du droit des sols crée en 2013)	2015	Bureau d'études, système d'information géographique	Tours et EPCI
Service commun fourrière animale	2016	Capture et garde d'animaux errants	EPCI et 15 communes

Source : Données issues du rapport de mutualisation³, du schéma de mutualisation et des conventions

³ Les annexes n° 1 à 6 du rapport de mutualisation présentent la carte d'identité de chaque service commun (coût du service, modalités financières proposées aux adhérents, mode de calcul des parts forfaitaire et variable, coût moyen d'un agent, bilan d'activité du service en 2014, organigramme).

La mutualisation a été initialement développée entre l'intercommunalité et la ville centre. Elle a permis de constater que la maîtrise des systèmes d'information en constitue un enjeu majeur. 140 applications métiers coexistent, gérés par une direction des services informatiques mutualisée, chargée d'en assurer la sécurité, d'en améliorer régulièrement le contenu et d'en assurer la cohérence via des interfaces. Toutefois, si 41 applications sont partagées, les progiciels utilisés sur les mêmes fonctions sont parfois différents.

Le schéma de mutualisation a pour objectif d'ouvrir ces services mutualisés aux autres communes, de consolider l'existant en développant les actions réalisées par ces services et de développer de nouvelles démarches de mutualisation pour répondre aux besoins exprimés par les communes.

Les actions de consolidation sont proposées et pilotées par les services déjà mutualisés. Ils comprennent, par exemple, la définition de formations professionnelles pour l'ensemble des communes, la mise en place d'un service de médecine préventive, le partage du logiciel de paie expérimenté dès 2016 par la commune de Joué-lès-Tours, le partage d'applications métiers ou transversales (messagerie, parapheur électronique), le déploiement du multimédia dans les écoles des communes intéressées, et le fauchage et le balayage mécaniques.

Parmi les actions nouvelles figurent la création d'un service commun de la commande publique et d'une plateforme d'assistance juridique, la création d'un extranet communautaire, d'un centre de supervision urbain mutualisé (vidéo-protection des espaces publics), d'un parc automobile mutualisé, d'un service commun des archives ou encore l'élaboration d'un schéma directeur de la restauration collective.

Les communes ont été interrogées sur leurs besoins et certaines demandes restent à formaliser, à l'exemple d'une mission patrimoniale dont les contours sont à définir. Des propositions d'amendements au projet de schéma de mutualisation ont été formulées par les communes. Elles n'en modifient pas substantiellement la teneur, mais précisent, dans les projets proposés pour le développement à venir de services communs, ce qui intéresse ou non les communes. À titre d'exemple, certains services tels que les réseaux d'assistantes maternelles devraient rester de la compétence communale.

1.3.2 Organisation et répartition des charges

Dans le règlement des services communs, il est précisé que les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT s'appliquent aux agents transférés dans les services communs. Ainsi, les fonctionnaires et agents non titulaires des communes adhérentes qui remplissent la totalité de leurs fonctions dans un service commun sont transférés de plein droit à l'EPCI après avis de la commission administrative paritaire de ce dernier. Ils deviennent agents communautaires, sont rémunérés par l'EPCI et placés sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle de son président. En application de l'article L. 5111-7 du même code, ils conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du 3^e alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Les principes de répartition des charges relatives aux services communs sont définis par les conventions de mutualisation signées le 24 décembre 2015. La répartition des charges de fonctionnement concerne les frais de personnel, les dépenses à caractère général et les amortissements. Peuvent également entrer dans cette assiette les loyers et charges relatifs aux locaux mis à disposition, soit par la ville, soit par l'EPCI. Tel est le cas notamment du service de l'énergie. Les charges indirectes de fonctionnement, correspondant à l'intervention des services

supports, sont prises en charge par l'EPCI. Sauf prélèvement sur l'attribution de compensation, les paiements sont effectués par acomptes trimestriels, avec une régularisation éventuelle en fin d'exercice.

Le versement par acomptes trimestriels avec ajustement annuel de la dépense a pour conséquence de faire participer les communes à toute augmentation ou diminution du coût du service. Ce n'est toutefois pas le cas de façon uniforme pour tous les services, notamment lorsque le coût a été évalué à partir d'une référence précise et donne lieu au calcul d'un montant fixe, par exemple l'instruction des autorisations de droit du sol pour la ville de Tours, le service instruction étant initialement celui de la commune centre.

La répartition conventionnelle des charges des services communs existant au 31 décembre 2016 est précisée dans le tableau n° 8.

Tableau n° 8 : Répartition conventionnelle des charges des services communs

Service ou direction	Nombre d'agents	Coût du service en 2014 en €	Répartition des charges directes de fonctionnement
Direction de l'aménagement urbain <i>Dont service commun instruction du droit des sols</i>	13	568 394	Elle comprend (outre le service commun instruction droit des sols, cf. ci-dessous) un bureau d'études voirie et un service d'information géographique. Contribution fixée à 50% du coût. <i>Pour la ville de Tours, fixé, selon coût au 31 décembre 2015 y compris le loyer des locaux, à 350 000 €</i> <i>Pour les autres communes, en fonction du nombre de dossiers instruits</i>
Direction des ressources humaines	57	2 585 658	En fonction du nombre d'agents figurant au tableau des emplois
Direction des systèmes d'information	64		En fonction du nombre de postes informatiques
Service de l'énergie	11	350 071	Selon les m ² confiés au service, avec : Pour la ville de Tours, une part fixe de 108 000 € Pour les autres communes, une prise en charge dégressive par l'EPCI (80% en 2016, 60% en 2017, 40% en 2018, 20% en 2019 et au-delà)
Service éducation à l'environnement et au développement durable	10	408 499	En fonction du nombre d'habitants recensés
Service propreté urbaine	179	7 841 361	Remboursement sur justificatifs en 2014 puis prélèvement sur l'attribution de compensation à compter du 1 ^{er} janvier 2015, en fonction des dépenses de personnel transféré et du coût du service, à hauteur de 5,65 M€ pour la ville de Tours
Service fourrière animale			Une part fixe en fonction de la population de la commune et une part variable selon le nombre d'animaux capturés et mis en fourrière, une augmentation annuelle de ce dernier tarif étant prévu jusqu'en 2020

Source : rapport consolidé et conventions de mutualisation

L'appréciation des économies éventuelles n'a pu être conduite en raison de leur mise en œuvre trop récente. Elle nécessiterait une analyse précise de l'évolution des personnels et une comparaison de leur coût net, au sein de chacune des communes, avec leur coût actuel au sein du périmètre communautaire, à périmètre constant, alors que les missions des services tendent à se développer.

1.4 Les conséquences du changement de statut

Aux effets des mutualisations de services s'ajoutent les conséquences du changement de statuts. En effet, les transferts de compétences induits se traduisent notamment par des transferts importants de personnel, la nécessité de restructurer certains services, au besoin, en étoffant l'encadrement intermédiaire, et de mesurer les conséquences financières afin de recalculer les flux financiers entre l'EPCI et ses communes membres. L'évolution de ces flux sera présentée plus en détail avec l'analyse financière de la métropole.

1.4.1 Les transferts de compétences et de personnel

Le 20 mars 2017, le décret de création de la métropole a été signé par le Premier ministre (décret n° 2017-352). L'agglomération tourangelles est alors entrée dans le cercle des nouvelles métropoles françaises avec Orléans, Dijon, Toulon, Saint-Etienne, Clermont-Ferrand et Metz.

Au 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération avait déjà adopté un statut de communauté urbaine, intégrant dès lors des compétences dont certaines, à l'exemple de la voirie, de l'entretien des espaces publics ou de la gestion de l'eau potable, nécessitent un personnel important. Sa transformation en métropole lui fait également exercer la compétence de la voirie départementale située sur son territoire, ainsi que des compétences jusqu'alors gérées par le département d'Indre-et-Loire (le fonds de solidarité logement, les aides aux jeunes en difficulté et la prévention spécialisée).

Seules les conséquences du transfert de compétences des communes sont analysées.

Entre 2015 et 2017, tous budgets confondus, les effectifs de l'EPCI ont été multipliés par trois. Tours Métropole Val de Loire emploie 1 507 agents en équivalent temps plein (ETP) au 1^{er} janvier 2017, tous budgets et statuts confondus (titulaires et non titulaires). Au titre du budget 2017, voté le 6 février 2017, l'état du personnel annexé au budget principal fait apparaître 1 346 emplois budgétaires dont 1 303 sont pourvus. Cela représente 677 emplois supplémentaires budgétés dont 657 sont pourvus.

Le tableau suivant reprend l'évolution des effectifs en équivalent temps plein.

Tableau n° 9 : Évolution des effectifs (en ETP) de l'EPCI

<i>Effectifs au 01/01/N en ETP (pourvus)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Év. 2016/2017
Budget principal							
Titulaire	339	343	345	352	661,30	1 275,80	
Non titulaire	7	15	17	19	16,26	27,26	
s/total	346	358	362	371	677,56	1 303,06	92,32 %
Budget annexe assainissement							
Titulaire	79	80	80	76	80,60	81,6	
Non titulaire	2	1	1	1	2	2	
s/total	81	81	81	77	82,60	83,60	1,21 %
Budget annexe transport							
Titulaire			14	13	13,00	13,80	
Non titulaire			3	3	3,00	2	
s/total	0	0	17	16	16,00	15,80	
Budget annexe eau potable							
Titulaire						102,40	
Non titulaire						2,80	
s/total	0	0	0	0	0	105,20	
TOTAL	427	439	460	464	776,16	1 507,66	

Source : comptes administratifs et budget 2017, états du personnel

L'organisation de ces transferts de personnel a nécessité des créations de postes, notamment pour renforcer les services supports, comme les fonctions de gestionnaires comptables (deux postes créés à la direction des ressources humaines et deux dans les services techniques), de gestionnaire formation (un poste créé) et marchés publics (un poste créé), de contrôleur de gestion ou d'ingénieur territorial à la direction de l'aménagement.

Cette réorganisation devrait permettre de renforcer le contrôle interne, notamment financier, au sein de l'EPCI. Jusque fin 2016, un seul agent du service financier était chargé de contrôler les procédures et de contribuer à l'élaboration du budget (élaboration des décisions modificatives, rédaction des délibérations et annexes budgétaires, arrêt des comptes annuels, contrôle du compte de gestion, suivi de l'exécution, ratios budgétaires). Il rédigeait également le rapport de présentation du compte administratif et les délibérations afférentes (évaluation du poids de chacune des politiques de la métropole), gérant la dette (suivi des emprunts et des états de la dette, gestion des dettes issues des transferts de compétences et délibérations afférentes, consultation, renégociation, etc.) et suivait les questions relatives à la TVA, hors fonds de compensation de la TVA (FCTVA). Il assurait également le contrôle des sociétés dans lesquelles la métropole détient une part de capital ou auxquelles elle délègue un service (analyse financière des sociétés d'économie mixte (SEM) et rapports annuels des organismes d'habitat social et des délégataires de service public). Pour faire face à l'étendue et à la densité des missions dévolues à ce seul agent, un nouveau mode d'organisation est en cours, incluant notamment la création d'un service de contrôle de gestion.

Les postes créés répondent également aux ambitions stratégiques régionales de l'établissement public. C'est ainsi qu'un directeur général adjoint attractivité, rayonnement et innovation, a été recruté, de même que quatre managers de projet à la direction du développement économique, dans le cadre du renforcement du rôle économique des métropoles, tel que défini par la loi NOTRe.

L'effet du changement de statut sur les effectifs excède donc celui des personnels transférés qui donne lieu à une compensation financière des communes vers la métropole, selon les évaluations réalisées par la commission idoine.

Il conviendrait d'y ajouter un important travail d'harmonisation des régimes indemnitaires et des conditions de travail qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse spécifique, et dont le coût doit être lissé dans le temps. La métropole a précisé les modalités de travail et le régime indemnitaire des agents par deux délibérations du 25 juin 2018.

1.4.2 La commission locale d'évaluation des charges

La commission locale d'évaluation des transferts de charges (CLETC) a été constituée par délibération du conseil communautaire du 23 mai 2014. Elle compte un représentant par commune en la personne de son maire et a pour objet, lors de chaque début d'exercice, de se prononcer sur le montant des charges transférées par l'EPCI. Ces charges sont ensuite prises en compte dans le calcul de l'allocation compensatrice de taxe professionnelle (ACTP) due aux communes. Avec le changement de statut, le calendrier des réunions s'est accéléré et la commission s'est réunie chaque mois de décembre 2016 à mars 2017, une réunion complémentaire ayant permis d'asseoir le montant définitif des charges en juin 2017.

Les charges liées aux transferts de compétences ont ainsi été estimées à 22,63 M€ en fonctionnement, une somme déduite du montant global de l'ACTP versée, qui passe ainsi de 63,51 M€ à 40,87 M€. Six communes passent du statut de bénéficiaire à celui de contributeur.

Il a été décidé par ailleurs que les communes devaient contribuer aux investissements liés au renouvellement des équipements transférés, conformément aux dispositions de l'article 81 de la loi de finances rectificative n° 2016-1918 du 29 décembre 2016. Cette contribution a été globalement estimée à 11,72 M€, répartis comme indiqué dans le tableau n° 10.

Tableau n° 10 : Contribution annuelle d'investissement des communes à la métropole (en €)

Commune	Contribution annuelle d'investissement de la commune à la Métropole	Contribution annuelle d'investissement complémentaire (2017 à 2020)	Transfert de charges au titre du capital des emprunts ciblés « voirie » transférés par la commune à l'EPCI	Contribution totale versée par la commune à la Métropole au titre des transferts de charges d'investissement
Ballan-Miré	350 000	0	0	350 000
Berthenay	25 000	0	23 439	48 439
Chambray	850 000	0	0	850 000
Chanceaux	125 000	0	0	125 000
Druye	55 000	0	0	55 000
Fondettes	1 090 000	0	0	1 090 000
Joué-lès-Tours	1 700 000	0	0	1 700 000
La Membrolle	150 000	50 000	0	200 000
La Riche	500 000	0	0	500 000
Luynes	250 000	0	0	250 000
Mettray	55 000	0	0	55 000
Notre Dame d'Oé	53 700	0	6 666	60 366
Parcay-Meslay	200 000	0	0	200 000
Rochecorbon	200 000	0	0	200 000
Saint-Avertin	550 000	0	0	550 000
Saint-Cyr-sur-Loire	1 141 250			1 141 250
St Etienne de Chigny	35 000	0	0	35 000
Saint-Genouph	25 000	0	37 591	62 591
Saint-Pierre-des-Corps	900 000	0	0	900 000
Savonnières	80 000	0	0	80 000
Tours	3 200 000	0	0	3 200 000
Villandry	12 700	45 145	8 609	66 454
Total	11 547 650	95 145	76 305	11 719 100

Source : annexe récapitulative CLET du 19 juin 2017

1.4.3 La gouvernance

La gouvernance est organisée sur la base d'un accord local antérieur au 20 juin 2014, qui a limité la représentation de la commune centre à 20 % des sièges, soit 11 sièges sur 55.

Cette répartition sera modifiée en 2020 conformément aux dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT, applicable à toutes les intercommunalités ayant conclu un accord local avant le 20 juin 2014. L'application de ce texte se traduira par une forte augmentation du nombre de conseillers métropolitains et une représentation de chaque commune proportionnellement à sa population. La gouvernance présentée est donc transitoire.

Par délibération du 27 novembre 2017, la métropole a d'ores et déjà augmenté le nombre de ses vice-présidents qui passe de 10 à 16, en application des dispositions de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales. Si les femmes sont présentes de façon quasiment paritaire au sein du conseil métropolitain, elles ne représentent que 25 % des vice-présidents.

Le bureau est composé de 25 membres : le président, les vice-présidents et les maires qui ne sont ni président ni vice-présidents.

Par ailleurs, des chartes de gouvernance ont été signées entre la métropole et ses communes membres. Ainsi par exemple, le conseil communautaire a approuvé le 19 septembre 2016 une charte générale de gouvernance et deux autres chartes concernant, d'une part, l'espace public et la voirie, d'autre part, le plan local d'urbanisme (PLU) et les documents d'urbanisme en tenant lieu. Chacune de ces chartes arrête les modalités qui régissent les relations de l'EPCI avec les communes. Le conseil adopte ainsi une gouvernance qu'il qualifie d'ouverte.

La charte générale est le document central de cette gouvernance. Elle précise le rôle de différentes instances, dont le bureau des maires, la conférence métropolitaine ou la convention des élus, réunion annuelle de l'ensemble des conseillers municipaux. Elle ouvre les commissions thématiques de la métropole à des élus municipaux, sans droit de vote toutefois, et précise les conditions de saisine directe du président par les maires des communes membres. La métropole s'engage par ailleurs à « *ne prendre aucune décision qui viendrait mettre en cause le principe de neutralité financière entre elle et les communes* ».

2 LES RELATIONS AVEC LES TIERS (ASSOCIATIONS ET COMMANDE PUBLIQUE)

Les relations contractualisées par la métropole, tant avec les associations œuvrant sur son territoire qu'avec les partenaires auxquels elle confie des prestations via les marchés publics ou les délégations de service public, mériteraient d'être rationalisées en ce qui concerne leur conception, les montants alloués et leur exécution, dans un souci de bonne gestion, de transparence de l'information et de sécurité juridique.

2.1 Les relations avec les associations

En 2016, le montant des subventions versées par la métropole tourangelle aux associations et autres organismes de droit privé, y compris le comité des œuvres sociales, s'est élevé à 6,48 M€.

Une vingtaine de subventions excède chaque année 50 000 €. En 2016, huit d'entre elles dépassent le seuil de 75 000 € ou 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme bénéficiaire qui impose la transmission de comptes certifiés, ou celui de 23 000 € qui rend obligatoire la conclusion d'une convention avec la collectivité. Chaque année, en application de l'article L. 2313-1-1 du CGCT, l'établissement public reçoit les comptes certifiés de ces organismes. L'analyse des conventions appelle toutefois quelques observations, illustrées par deux exemples particuliers : l'Union sportive Tours rugby et le Tours Volley-Ball.

Les modalités de versement des subventions aux associations ont été précisées par un certain nombre de textes réglementaires : la notion de subvention est définie par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, une charte d'engagements réciproques a été signée entre l'État, les collectivités territoriales et les associations le 14 février 2015, et une circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 a été déclinée dans un guide d'usage de la subvention.

Il est notamment précisé dans ce guide⁴ que, si l'initiative des actions revient à l'association, la collectivité territoriale doit pouvoir justifier la décision de subvention par un examen individuel de l'association et par un intérêt public local. Elle doit aussi avoir la possibilité de remettre en cause son engagement financier. Ces conditions supposent la rédaction de conventions suffisamment précises, avec des objectifs chiffrés.

Tel n'est pas le cas des conventions analysées. La convention signée avec l'US Tours rugby en 2015 ne mentionne pas d'autres éléments que la dénomination de l'association pour l'identifier, alors même que le formulaire utilisé prévoit notamment les mentions du siège social de l'organisme bénéficiaire, de la date et de son numéro d'immatriculation en préfecture. Les activités de l'association ne sont pas mentionnées et l'objet de la convention consiste à « contribuer au fonctionnement général de l'association ». Il pourrait notamment être prévu un nombre de pratiquants, un taux de féminisation ou d'accueil de personnes handicapées, des résultats ou du moins le maintien de l'équipe première dans une certaine catégorie de compétition, éventuellement des stages pendant les vacances ou un événement particulier. Les seules contreparties mentionnées sont l'usage du logo de l'EPCI et la réservation de places, qui ne peuvent guère constituer un objet d'intérêt général. En ne mentionnant aucun objectif quantifiable, la communauté d'agglomération se prive de toute possibilité de mettre en œuvre les sanctions prévues à l'article 6, à savoir la restitution des subventions versées.

Avec l'association Tours Volley-Ball, quatre avenants ont été passés, qui augmentent substantiellement le montant de la subvention de 50 000 € à 308 000 €, en raison de la prise en charge du sport de haut niveau et de l'événementiel (avenants 1, 2, 3 et 4). Par ailleurs, le dernier avenant (3 000 €) n'a pas été comptabilisé, le montant de la subvention indiqué au compte administratif étant de 305 000 € au lieu des 308 000 € versés. Bien que la subvention allouée réponde à divers objectifs, dont une partie est décidée par la ville de Tours et une partie est liée aux résultats du club, il serait souhaitable de mieux anticiper les besoins annuels pour limiter le nombre d'ajustements et accroître la lisibilité des subventions accordées.

Pour mieux maîtriser l'attribution de ses subventions et assurer le contrôle effectif de leur usage, il appartient donc à l'EPCI de formaliser précisément les conventions qu'il conclut, ce qu'il s'engage à réaliser par la mise en œuvre de contrats d'objectifs et de performance.

2.2 Les marchés publics

Le montant des marchés publics de l'EPCI s'élève à 130 M€ en moyenne chaque année. Dans le cadre de la mutualisation des services entre l'intercommunalité et ses communes membres, la commande publique constitue un enjeu important.

Il convient toutefois de sécuriser préalablement les procédures mises en œuvre, l'analyse de la réalisation du centre de création contemporaine Olivier Debré montrant de réelles fragilités.

⁴ *Guide d'usage de la subvention 2016*, Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, page 5-6.

2.2.1 L'organisation de la commande publique

Tours Métropole Val de Loire dispose d'un service de la commande publique, rattaché à sa direction générale des finances, de la commande publique et des systèmes d'information, qui travaille pour la métropole, le syndicat mixte de l'agglomération tourangelle (SMAT) en charge du schéma de cohérence territorial, et le syndicat mixte pour l'aménagement et le développement de l'aéroport international de Tours Val de Loire (SMADAIT). Il est composé de sept postes à temps plein, soit un attaché territorial, quatre rédacteurs et deux adjoints administratifs. Pour les contrats supérieurs à 25 000 € HT, les services opérationnels définissent l'étendue des besoins et rédigent les pièces techniques. Après élaboration du dossier de consultation des entreprises, le service de la commande publique se charge d'organiser les différentes étapes administratives nécessaires aux formalités de mise en concurrence jusqu'à la notification des contrats.

Deux postes supplémentaires (un rédacteur et un acheteur) ont été approuvés en septembre et novembre 2018 par le conseil métropolitain à la suite d'un audit réalisé sur l'organisation de la commande publique dans le cadre de la mutualisation des services entre la métropole et la ville de Tours.

Les points de faiblesses du service de l'EPCI relevés par l'audit sont essentiellement l'absence de nomenclature, la nécessité d'une orientation plus économique des achats et un cloisonnement des directions qui ne favorise pas la diffusion des bonnes pratiques. Ce diagnostic a donné lieu à un plan d'actions à la suite des différents transferts de compétences. Il est progressivement mis en œuvre. La métropole a ainsi mis en place une nomenclature des achats au 1^{er} janvier 2018 et renforcé ses effectifs, notamment en recrutant un acheteur.

Deux marchés ont fait l'objet d'une analyse approfondie : le marché de fourniture d'autobus standards et articulés, passé en 2014 et qui n'appelle pas d'observation particulière, et la construction du centre de création contemporaine Olivier Debré.

2.2.2 La construction du centre de création contemporaine Olivier Debré

En 2011, la communauté d'agglomération a choisi de transférer le centre de création contemporaine Olivier Debré (CCCOD) dans les locaux réaménagés de l'École supérieure des Beaux-Arts de Tours, cette dernière étant installée sur l'ex site de Mame.

Un concours a été lancé début 2012, auquel 108 architectes ont répondu. L'examen de la maîtrise d'œuvre ci-dessous a porté plus particulièrement sur son exécution et l'évolution du coût. La procédure n'a pas été analysée.

Le CCCOD comprend trois espaces d'exposition, deux auditoriums, un café restaurant et une librairie. Les marchés de travaux relatifs à la construction d'un nouveau bâtiment et à l'intégration dans l'ensemble du bâtiment existant avec les réaménagements nécessaires, ainsi que les marchés de fournitures telles que la scénographie et la muséographie, ont fait l'objet d'un examen particulier.

2.2.2.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

Le taux de rémunération du maître d'œuvre correspond à 13,93 % du montant HT des travaux, évalué initialement à 7,9 M€, soit 1,224 M€ (1,1 M€ auquel s'ajoute le prix de missions complémentaires, notamment pour la production des spécifications techniques détaillées et l'exécution et la synthèse des lots relatifs aux fluides). Le montant est qualifié de provisoire.

Trois avenants sont intervenus :

- Le premier, signé le 30 janvier 2015, fixe le coût prévisionnel des travaux à 8,87 M€, précise des missions complémentaires et arrête la rémunération du maître d'œuvre à 1,29 M€ HT, soit une augmentation de 5,8 %.
- Le deuxième, signé le 23 novembre 2016, majore le montant du marché au motif d'une prolongation des délais contractuels de la mission non imputable au maître d'ouvrage, et donne lieu au versement d'une indemnité de 105 499 € HT. Il prend également acte de deux missions complémentaires, pour un montant global de 50 000 € (une mission partielle d'ordonnancement pilotage et coordination (OPC), à la suite de la défection du prestataire, et une mission pour le choix de mobilier). Le montant de la prestation est donc porté à 1,45 M€ HT.
- Le dernier avenant, signé le 9 février 2017, accorde des honoraires supplémentaires de 8 100 € HT au maître d'œuvre pour de nouveaux travaux liés aux mises au point techniques, notamment sur la billetterie, l'autocom, les guides multimédias mobiles, la borne WIFI, les contrôles d'accès et la refonte de la notice de sécurité. Le montant global du contrat est ainsi porté à 1,46 M€ HT.

Tableau n° 11 : Récapitulatif des avenants au marché de maîtrise d'œuvre (en euros)

Avenant	Montants	Montant initial du marché
Avenant 1	70 944,10	1 224 309
Avenant 2	155 499,07	
Avenant 3	8 100,00	
Total avenants	234 543,17	+ 19,15 %

Source : acte d'engagement et avenants

Deux éléments sont à distinguer dans la rémunération du prestataire : le forfait, lié au montant du marché auquel s'ajoute l'indemnité pour retard du chantier, et la rémunération à la mission. La première partie n'appelle pas d'observation. En revanche, la rémunération à la mission, qui s'est ajoutée à la rémunération initiale, soulève la question de la capacité de l'EPCI à anticiper ses besoins, d'autant que le montant total des avenants représente 19,15 % du montant du marché. En réponse, l'ordonnateur reconnaît la nécessité de mieux appréhender ses besoins dès la phase projet.

2.2.2.2 Les marchés de travaux

Deux procédures distinctes ont été lancées. Un premier marché, qui regroupe la majeure partie des travaux, a été lancé selon la procédure d'appel d'offres. Un second, qui comprend, d'une part, le désamiantage et, d'autre part, le chauffage par géothermie, a été lancé en procédure adaptée, comme le permettait l'article 27-III du code des marchés publics dans la mesure où ces lots étaient inférieurs à 1 M€ et où leur montant cumulé n'excédait pas 20 % de la valeur globale des marchés de construction. Les conditions de cet article ont été respectées.

Le premier marché est composé de dix lots reprenant, chacun, les principaux éléments de construction, de la structure à l'équipement scénographique. Le règlement de consultation précise la possibilité de variantes et impose le chiffrage de prestations complémentaires ou alternatives. Les critères d'attribution y sont clairement définis (valeur technique pour 60 % ; prix pour 40 %),

le premier étant détaillé avec quelques distinctions selon les lots concernés. Les règles de publicité ont été respectées.

Sur les dix lots, quatre ont été attribués par la commission d'appel d'offres du 7 février 2014. Il s'agit des lots 1 (structure), 2 (fluides), 7 (peinture) et 8 (carrelage). Les autres lots ont été déclarés soit infructueux, soit sans suite.

Les lots déclarés infructueux

Cinq lots ont été déclarés infructueux (lots 3 à 5 et 9 à 10) et relancés sous forme de marchés négociés. Le tableau suivant reprend, d'une part, la procédure initiale, en précisant le montant de l'évaluation et celui des offres proposées, et, d'autre part, les éléments de la procédure négociée avec le montant de l'évaluation et le cas échéant celui de l'acte d'engagement.

Tableau n° 12 : Montants des lots déclarés infructueux et relancés en procédure négociée (en €)

	Procédure initiale		Procédure négociée	
	Évaluation	Propositions	Évaluation	Prix accepté
Lot 3 (cloisons, isolation, plâtrerie)	270 140	512 708 575 575	385 000	424 480
Lot 4 (faux plafonds)	157 632	640 207	273 000	531 284 (offre de base à 443 414)
Lot 5 (menuiseries intérieures et mobiliers)	177 755	1 077 530	314 000	207 104 (offre de base à 180 496)
		350 679		
		90 508		
Lot 9 (ascenseurs monte-charge)	132 300	143 376	155 000	164 316
		130 200		
		178 670		
		199 600		
Lot 10	132 300	Pas d'offre		Finalement scindé en 2 lots, un seul ayant été attribué

Sources : décision de la CAO, rapports de présentation et actes d'engagement

Le caractère infructueux d'une procédure ne peut être déclaré qu'en l'absence d'offre remise ou si les offres remises sont irrégulières, inappropriées ou inacceptables. L'offre inappropriée est celle qui ne répond pas à la solution technique et administrative définie par l'acheteur et ne correspond donc pas à son besoin. Les offres reçues sur le lot 9 entrent dans ce cadre.

Par ailleurs, un appel d'offres ne peut être déclaré infructueux que dans la mesure où il a été organisé dans des conditions de nature à en assurer normalement la réussite, notamment par la fixation d'un prix estimatif réaliste. La déclaration d'infructuosité est donc exclue lorsqu'elle a pour but de pallier les carences de l'administration, ou de son maître d'œuvre, dans l'évaluation de ses besoins.

En conséquence, la communauté d'agglomération ne pouvait pas relancer les procédures des lots 3 à 5. L'attribution des lots 3 et 4 a, par ailleurs, été effectuée à un prix bien supérieur à l'estimation réajustée. Au total, les marchés attribués dans le cadre d'une procédure négociée sont de 5,6 % supérieurs à l'estimation initiale.

Au-delà des difficultés juridiques soulevées, le constat des écarts dans l'estimation financière des besoins pourrait plaider pour la mise en œuvre d'une politique achats au sein de la

commande publique, comme le recommandait également l'audit sur l'organisation de la commande publique, une recommandation que l'EPCI a commencé à mettre en œuvre.

Lot déclaré sans suite

Le lot 6 (plancher bois) a été déclaré sans suite en raison du montant proposé, l'offre étant de 39 571 € pour un montant estimé de 29 375 €. L'EPCI a ensuite décidé de réaliser des sols en béton et en a confié la réalisation, par avenant et pour 6 512 €, à l'entreprise bénéficiaire du lot 1 mais qui n'avait pas candidaté pour le lot 6 initial. Cette décision ne modifie pas substantiellement le lot 1 mais conduit à s'interroger sur le respect des principes de la commande publique.

2.2.2.3 Le coût de construction du CCCOD

Le marché de travaux, alloti initialement en dix lots évalués à 8,57 M€ HT, a été attribué pour 9,2 M€ HT (soit 7 % de plus que l'évaluation) et réalisé à hauteur de 10,70 M€ HT. Les avenants, qui constatent des prolongations de délais et des adaptations techniques, fonctionnelles ou architecturales, représentent au total une plus-value de 1,5 M€ HT, soit 16,33 % par rapport aux marchés initiaux. Le report des délais d'exécution n'a donné lieu à une indemnité que pour quelques lots, notamment le premier pour un montant de 323 025 €.

Tableau n° 13 : Récapitulatif du marché de travaux du CCCOD (HT en milliers d'€)

<i>Lot</i>	<i>Libellé</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Marché signé</i>	<i>Avenants</i>	<i>Total</i>
1	Structure	5 529	5 484	851	6 335
2	Fluides	1 928	2 057	626	2 683
3	Cloisons - isolations	270	424	6	430
4	Faux plafonds	158	531	9	540
5	Menuiseries intérieures	178	207	28	235
6	Plancher	29	-	-	-
7	Peinture	177	148	2	150
8	Carrelage et faïence	38	34	-	34
9	Ascenseurs	132	164	-	164
10	Scénographie	132	147	- 17	130
Total		8 571	9 196	1 507	10 701

Sources : rapports d'analyse, décisions de la CAO, actes d'engagement, avenants et décomptes généraux définitifs

Un bilan provisoire de la métropole fait état d'un coût de l'opération du CCCOD de 16,07 M€ TTC, principalement pour les marchés, y compris le désamiantage, la géothermie, les fournitures de scénographie et muséologie et les honoraires de la maîtrise d'œuvre. L'ordonnateur souligne en réponse à la chambre la complexité du projet, lié notamment à des modifications importantes d'un bâtiment existant situé à la fois dans un espace et une zone sismique, ce dernier élément ayant conduit à modifier les façades. Ces contraintes étaient toutefois connues dès l'origine et auraient pu être mieux évaluées.

2.3 Les délégations de service public relatives au Temps Machine (salle des musiques actuelles)

Deux délégations, renouvelées en 2015 et 2016, ont fait l'objet d'un contrôle approfondi : celle du golf de la Gloriette qui n'appelle pas d'observation particulière, et celle de la gestion de la salle de musiques actuelles.

2.3.1 Présentation de la DSP du Temps Machine (salle des musiques actuelles)

La communauté d'agglomération a lancé en avril 2006 une procédure de DSP ayant pour objet le soutien à la création et à la diffusion musicale, l'accompagnement artistique et la professionnalisation du secteur local des musiques actuelles et amplifiées, ainsi que la gestion de l'équipement dédié en cours de construction.

La convention qui attribue la délégation à une association, prend effet avec la remise de l'équipement début 2011, les avenants signés fixant la date de fin du contrat au 31 décembre 2015 afin d'harmoniser sa durée avec la convention triennale d'objectifs « scène de musiques actuelles » 2013-2015. Des manifestations ont toutefois été réalisées dès 2009, la convention prévoyant des actions de préfiguration.

La commission consultative des services publics locaux (CCSPL) s'est réunie le 9 mars 2015 afin de statuer sur le renouvellement de la DSP. Elle souligne les difficultés rencontrées dans l'exécution de la délégation en cours, notamment sur les choix en matière de programmation, sur le nombre de salariés permanents et sur les mouvements importants de personnels. Par délibération du 30 mars 2015, le conseil communautaire a approuvé le principe de renouvellement de la DSP en affermage pour une période de cinq ans. Un nouveau délégataire, également constitué sous forme associative, a été choisi, la procédure de passation n'appelant pas de remarque particulière.

L'analyse ci-dessous met en évidence une rédaction très perfectible des conditions de subvention dans les deux contrats successifs, puis expose les résultats de la première délégation et le plan d'affaires de la seconde.

2.3.2 Les subventions versées

Le versement de compensations pour sujétions de service public répond à des conditions particulières qui ne sont respectées dans aucune des deux conventions conclues.

2.3.2.1 La convention 2011-2015

Si la convention mentionne des sujétions de service public, liées aux activités formation et accompagnement et au tarif imposé par l'EPCI, elle prévoit parmi les ressources du délégataire une « contribution pour insuffisance de recettes », calculée pour garantir « l'équilibre d'exploitation » et définie chaque année en fonction des comptes prévisionnels.

Cette ressource soulève plusieurs questions. La première est liée au dispositif juridique choisi puisqu'une DSP se caractérise, au moins jusqu'à l'ordonnance concession de 2016, par une rémunération substantielle liée à l'activité et par la prise en charge effective du risque commercial

par le délégataire. Or, le versement d'une subvention d'équilibre fait peser de fait le risque sur l'EPCI et serait susceptible de conduire à une requalification du mode de gestion en marché.

Par ailleurs, les seules subventions autorisées par le droit communautaire sont les compensations pour sujétions de service public réservées aux services d'intérêt économique général (SIEG). Elles sont strictement définies par la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, notamment par l'arrêt Altmark⁵ qui pose quatre conditions cumulatives :

- les obligations de service public doivent être clairement définies ;
- la compensation doit être préalablement calculée de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable relatif à l'exécution de ces obligations ;
- enfin, lorsque le choix de l'entreprise n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport, aurait encourus pour exécuter ces obligations.

Aucune de ces conditions n'est respectée dans la convention 2011-2015, les sujétions de service public devant se déduire des développements sur les activités réalisées et de la tarification, dont il est précisé au contrat qu'elle doit être limitée. La subvention versée est donc irrégulière.

2.3.2.2 La convention 2016-2020

La rédaction d'une nouvelle convention n'a pas permis de lever ces difficultés. En effet, l'article 5-1 reprend la formulation du précédent contrat et prévoit une « *contribution de la communauté d'agglomération pour insuffisances de recettes dont le montant sera déterminé au moment de l'examen du budget prévisionnel du délégataire* ». En réponse, l'ordonnateur mentionne qu'il s'agit d'une erreur de rédaction, sans toutefois apporter de précisions.

Les articles 3 et 6.1 mentionnent les missions de service public confiées au délégataire ainsi que les exigences d'accueil et de modération des tarifs. Il en résulte à l'article 7.1 la détermination d'une compensation pour sujétions de service public, fixée à 380 000 € pour l'exercice 2016 et revalorisée chaque année. La revalorisation est effectuée en référence aux évolutions de l'indice INSEE des prix de production des services aux entreprises⁶. Toutefois, la compensation ainsi définie ne répond pas aux conditions fixées par la jurisprudence Altmark. Elle n'est notamment pas préalablement calculée de façon objective et transparente. Il est donc recommandé à l'EPCI de modifier son contrat de DSP pour corriger les erreurs de rédaction et préciser les modalités de calcul des compensations pour sujétions de service public.

⁵ CJCE, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg contre Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, affaire n° 280/00 du 24 juillet 2003.

⁶ Indice IPSE-SL rubrique BtoC pour l'édition, l'audiovisuel et la diffusion (JA) formule $P = P0 \times (0,10 + (0,90 \times (\ln(L0/L)))$.

Recommandation n° 1 : Corriger dans la délégation de service public du Temps Machine, les erreurs de rédaction liées aux concours financiers versés au délégataire et préciser les modalités de calcul des compensations pour sujétions de service public.

2.3.3 Les résultats financiers des DSP successives relatives au Temps Machine

2.3.3.1 Les résultats de la première DSP

L'équipement n'est mis à disposition de l'association qu'en 2011. Or des concerts sont déjà réalisés en 2010, dans diverses salles de spectacle de l'agglomération qui verse déjà à l'association une subvention de 353 304 €, ce qui permet de dégager un résultat excédentaire alors que les recettes de l'activité sont de 33 299 €. Ces manifestations justifient que l'exercice 2010 soit intégré dans le tableau n° 14 qui reprend les résultats de la délégation 2011-2015.

Tableau n° 14 : Résultats financiers de la DSP du Temps Machine 2010-2015 (en euros)

Exploitation	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits	428 485	637 093	802 763	800 019	817 396	919 483
Produit de l'activité	33 299	106 764	171 509	153 032	181 239	203 216
Subventions (y compris aide à l'emploi), dont Tours Métropole Val de Loire	394 055	527 650	607 755	628 355	618 325	671 191
Reprise amortissements et provisions	1 131	2 676	4 393	2 764	3 991	27 045
Autres produits	-	3	19 106	15 868	13 841	18 031
Charges	426 114	649 961	804 417	799 667	797 984	944 289
Achat et charges externes	155 396	241 672	313 463	311 449	330 756	477 702
Charges de personnel et impôts, taxes et versements assimilés	248 524	371 980	440 421	453 432	435 988	425 626
Dotation aux amortissement et provisions	15 813	27 479	33 440	22 273	18 558	16 322
Autres charges	6 381	8 830	17 093	12 513	12 682	24 639
Résultat d'exploitation	2 370	- 12 868	- 1 654	352	19 412	- 24 806
Résultat financier	936	8 395	4 722	1 506	1 526	-
Résultat exceptionnel	17	12 910	- 5 298	- 315	- 18 625	- 11 986
Impôts sur les bénéfices	2 636	3 411	-	-	231	-
Engagements à réaliser sur ressources affectées	14 255	13 715	-	-	-	-
Résultat net comptable	14 942	18 741	- 2 230	1 543	2 082	- 36 792

Source : rapports d'activités

En 2011, première année d'exploitation de la salle, l'association a perçu 10 696 € de subvention d'investissement de l'agglomération pour l'acquisition des premiers équipements. Cette somme, comptabilisée en résultat exceptionnel, compense en partie un résultat d'exploitation déficitaire en dépit des 402 000 € versés par l'EPCI en fonctionnement.

Sur la période de la DSP, les produits d'activité ont progressé régulièrement, le léger fléchissement de 2013 étant imputé au changement de taux de TVA (2,1 % à 5,5 %) et à la baisse des tarifs destinée à freiner celle de la fréquentation. Les subventions ont suivi la même progression, n'incitant pas le délégataire à rationaliser ses charges, qui progressent plus rapidement que les produits. Anticipant le renouvellement de la délégation fin 2015, tout en soulignant qu'elle aurait dû intervenir bien en amont, le délégataire a recruté, modifié

l'organisation des concerts et investi dans la communication numérique, ce qui explique la dégradation du résultat en 2015.

2.3.3.2 Les résultats attendus de la DSP 2016-2020

La convention se distingue de la précédente par des exigences plus précises du délégant en termes d'information. L'offre du nouveau délégataire prévoit la reprise des personnels du précédent délégataire mais envisage de réduire le nombre de postes de permanents de 12 à 9,5 ETP, d'où la baisse des charges de personnel qui intervient en 2017. Cela ne contribue toutefois pas à ralentir le rythme d'augmentation des charges.

Le plan d'affaires annexé à la convention a été examiné afin d'apprécier l'équilibre financier de la délégation. Le compte d'exploitation présenté par l'ancien délégataire en 2015 est rappelé en référence. Le budget prévisionnel présenté ne prévoit aucune marge du délégataire, et aucun poste de dépense n'a été identifié pour des contributions aux frais de structure du délégataire. Aucun résultat net comptable n'est dégagé dans le plan d'affaires alors que l'article 23.1 de la convention prévoit qu'en cas de résiliation unilatérale de la DSP par Tours Métropole Val de Loire l'indemnité due au délégataire tiendra compte des bénéfices prévisionnels.

Tableau n° 15 : Évolution du compte d'exploitation pendant la durée du contrat de DSP (en €)

Exploitation	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits	919 483	1 039 834	1 105 505	1 170 784	1 191 704	1 209 507
Produit de l'activité	203 216	443 334	507 525	561 707	576 412	585 629
Subventions (y compris aide à l'emploi),	671 191	596 500	597 980	609 077	615 292	623 878
<i>dont Tours Métropole Val de Loire</i>	<i>421 500</i>	<i>380 000</i>	<i>366 480</i>	<i>373 077</i>	<i>379 792</i>	<i>386 628</i>
Reprise amortissements et provisions	27 045					
Autres produits	18 031					
Charges	944 289	1 041 334	1 107 005	1 172 283	1 193 204	1 211 007
Achat et charges externes	477 702	552 210	673 198	723 992	740 209	751 355
charges de personnel et impôts, taxes et versements assimilés	425 626	416 456	354 697	364 177	367 709	373 419
Dotation aux amortissement et provisions	16 322	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Autres charges	24 639	42 669	49 110	54 114	55 286	56 233
Résultat d'exploitation	- 24 806	- 1 500	- 1 500	- 1 500	- 1 500	- 1 500
Résultat financier	-	1 500	1 500	1 500	1 500	1 500
Résultat courant avant impôt	- 24 806					
Résultat exceptionnel	- 11 986					
Impôts sur les bénéfices	0					
Engagements à réaliser sur ressources affectées	0					
Résultat net comptable	- 36 792					

Source : plan d'affaires annexé au contrat

3 LA TRANSPARENCE ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

L'examen de la fiabilité des informations figurant dans les documents budgétaires et les comptes produits constitue un préalable à l'analyse financière. Il a pour objet de vérifier que, selon les termes de l'article 47-2 alinéa 2 de la Constitution : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Le terme de sincérité est utilisé dans son acceptation comptable qui correspond à l'exactitude des comptes et plus précisément à la définition qu'en donne le Conseil de normalisation des comptes publics dans un avis n° 2016-02 du 4 juillet 2016 relatif au cadre conceptuel des comptes publics, qui rappelle les principes de sincérité, de régularité et d'image fidèle.

La sincérité y est définie comme « *l'application de bonne foi des règles et procédures comptables en fonction de la connaissance que les producteurs des comptes ont de la réalité et de la nature des opérations et événements enregistrés* ».

Par ailleurs, la fiabilité de l'information comptable présente des enjeux importants. En effet, la comptabilité permet, en fin d'exercice, de disposer d'une synthèse de la situation patrimoniale d'une collectivité ou d'un EPCI et de son évolution. Cette information constitue un outil d'aide à la décision. Ainsi une bonne connaissance des actifs immobilisés facilite toute décision sur des cessions d'actifs corporels ou financiers, s'ils s'avèrent inutiles ou trop coûteux, ou d'en prévoir le renouvellement. Elle contribue également à garantir les droits liés aux immobilisations incorporelles et financières. Cette information participe également de la transparence de la vie publique. Une information fiable permet d'apprécier la performance de l'action publique menée comme le coût des services et offre une connaissance précise de la solvabilité de la structure. Enfin, la perspective de la certification des comptes des collectivités territoriales rend plus prégnante la nécessaire régularisation des écritures comptables.

3.1 La qualité de l'information financière et comptable

3.1.1 Présentation des budgets et rapport d'orientations budgétaires

Deux nouveaux budgets créés en 2017

Tours Métropole Val de Loire compte deux budgets annexes fin 2016 : l'assainissement (collectif et non collectif) et le transport de voyageurs. Au budget primitif 2017, deux budgets supplémentaires ont été créés pour individualiser deux nouvelles compétences transférées le 1^{er} janvier 2017 à la communauté urbaine : l'eau potable et la création, l'entretien et la gestion de crématoriums.

Tableau n° 16 : Budgets consolidés (crédits consommés et rattachements)

Libellé du budget	Nomenclature	Recettes réelles de fonctionnement en (€)			
		CA 2016	%	BP 2017	%
Budget principal	M 14	176 066 095	63 %	194 196 486	61 %
BA de transports des voyageurs	M 43	86 562 244	30 %	87 279 205	27 %
BA de l'assainissement	M 49	18 578 720	7 %	19 235 712	6 %
BA de l'eau potable	M49			17 093 068	5 %
BA de la gestion de crématorium	M 4			176 320	1 %
Total des recettes réelles de fonctionnement		281 207 059	100 %	317 980 791	100 %

Source : comptes administratifs 2016 et BP 2017

Un rapport d'orientations 2017 perfectible

Le rapport d'orientations budgétaires ne donne pas lieu à une décision formelle ayant des répercussions directes sur les actes de l'EPCI, puisqu'il n'est pas soumis au vote des élus. Il doit cependant comporter des informations suffisamment précises permettant d'apprécier les grandes orientations du budget à venir. L'obligation d'information a été renforcée par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, applicable à compter des rapports de présentation des orientations budgétaires de 2017.

Si les orientations budgétaires sont clairement explicitées dans le rapport d'orientation budgétaire de la future communauté urbaine pour le fonctionnement, notamment pour le personnel, il n'en va pas de même pour l'investissement et la dette. Seules les enveloppes consacrées aux plans d'équipement des différents budgets sont annoncées mais sans détail. Il aurait été utile à ce stade d'éclairer les élus sur les opérations structurantes et d'en évaluer l'impact financier pluriannuel.

Il convient toutefois de constater que la transformation du statut de l'établissement n'a pas facilité les prévisions de dépenses et de recettes, dans la mesure où l'évaluation des charges et des transferts n'était pas totalement achevée au moment du vote du budget le 27 mars 2017.

3.1.2 Les restes à réaliser (RAR)

Le contrôle de la sincérité des recettes et des dépenses inscrites en restes à réaliser, qui a des effets tant sur les prévisions budgétaires que sur la réalité du résultat, a été réalisé en deux temps. Le premier a consisté, à partir des comptes administratifs, à apprécier le poids des restes à réaliser en section d'investissement ; le second à vérifier la sincérité des restes à réaliser de l'exercice 2015 en mettant en perspective les engagements reportés non soldés et les pièces justifiant l'existence d'un engagement juridique, notamment les arrêtés de subvention, contrats et décisions du conseil municipal.

3.1.2.1 Le poids des restes à réaliser dans les différents budgets

Le poids des restes à réaliser est synthétisé pour les exercices 2012 à 2016 dans le tableau n° 17.

Tableau n° 17 : Poids des restes à réaliser en section d'investissement

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal					
Restes à réaliser en recettes d'investissement (RAR)	9 311	18 762	5 893	2 559	5 715
Crédits ouverts en recettes réelles d'investissement (RRI)	91 756	82 330	79 892	56 801	39 937
<i>RAR/ RRI</i>	10 %	23 %	7 %	5 %	14 %
Restes à réaliser en dépenses d'investissement (RAR)	49 084	43 242	48 363	40 931	36 428
Crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement (DRI)	127 840	129 163	97 300	106 716	97 352
<i>RAR/ DRI</i>	38 %	33 %	50 %	38 %	37 %
Budget annexe assainissement					
Restes à réaliser en dépenses d'investissement (RAR)	6 282	4 364	6 142	6 882	4 915
Crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement (DRI)	19 951	18 438	15 908	16 985	19 602
<i>RAR/ DRI</i>	31 %	24 %	39 %	41 %	25 %
Budget annexe transport de voyageurs					
Restes à réaliser en dépenses d'investissement (RAR)			7 654	6 077	2 273
Crédits ouverts en dépenses réelles d'investissement (DRI)			179 660	34 965	31 210
<i>RAR/ DRI</i>			4 %	17 %	7 %

Source : comptes administratifs

Aucun reste à réaliser n'est enregistré en recettes aux budgets annexes. Au budget principal, les restes à réaliser représentent 5 à 23 % des crédits ouverts. Ils concernent presque exclusivement des subventions d'équipement versées par l'État au titre des aides à la pierre, sauf en 2013 où 10 M€ d'emprunts sont reportés. Tous les restes à réaliser en recettes contrôlés au titre de l'exercice 2015 sont justifiés.

La part des dépenses inscrites en restes à réaliser représente entre 33 % et 50 % des crédits ouverts au budget principal et entre 24 % et 41 % au budget annexe de l'assainissement. Elle est bien moins importante au budget transport.

3.1.2.2 Des dépenses inscrites en restes à réaliser non justifiées

Le montant de restes à réaliser non justifiés sur le budget principal s'élève à 9,46 M€, soit 23 % des sommes inscrites en 2015.

L'engagement FI15-00729P de 8,5 M€ représente la majeure partie de cette somme. Il s'agit d'une écriture comptable relative à l'autofinancement d'une opération d'investissement. La métropole, bien que n'ayant pas décidé de comptabiliser les opérations relatives aux ordures ménagères dans un budget annexe, veille à ce que leur financement provienne exclusivement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Pour y parvenir, l'amortissement des biens affectés à la fonction 812 « ordures ménagères » ainsi que la part de la TEOM excédant les charges des ordures ménagères sont totalement réservés au financement de l'équipement dédié. Il s'agit d'une opération évaluée à 60 M€ (usine de tri) et de travaux à hauteur de 25 M€. Ce projet ayant pris du retard, le choix a été fait d'équilibrer la sous-rubrique 812 « ordures ménagères », par l'inscription en restes à réaliser de dépenses d'équipements. Dans la mesure où cette somme ne correspond à aucun engagement juridique, elle ne peut donc être prise en compte dans les restes à réaliser de l'exercice considéré. La communauté d'agglomération aurait dû annuler chaque année les crédits non utilisés pour les réinscrire l'année suivante ou utiliser le dispositif d'autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP), par ailleurs mis en œuvre pour certaines de ses opérations d'investissements.

De plus, les justificatifs fournis ont permis de relever deux cas où le montant inscrit en restes à réaliser (RAR) est inférieur à celui de l'engagement juridique produit :

- Concernant l'opération 140014, la convention pour 2014 signée avec l'agence nationale de l'habitat (ANAH) prévoit de réserver 795 353 € au titre du financement des aides au logement privé. Il a été inscrit 776 645 € de crédits au budget 2014 et 296 476 € ont été mandatés sur cet exercice. Le montant inscrit en RAR sur 2015 n'est pas suffisant pour couvrir le solde des sommes que l'EPCI s'est engagé à financer dans le cadre de la convention. L'écart, de 18 708 €, relèverait selon l'ordonnateur d'une erreur de l'ANAH.
- Concernant l'opération 150042 « grosses réparations d'ouvrages d'art », des crédits ont été ouverts, en 2015, à hauteur de 1,96 M€ et 1,18 M€ ont été exécutés au cours de l'exercice. Le solde, correspondant à 14 engagements, devait être porté en restes à réaliser. Pour justifier trois de ces engagements, l'EPCI a produit un avenant n° 1 au marché de réhabilitation du pont de l'Alouette et de ses abords transmis au contrôle de légalité le 24 décembre 2015. Alors que le montant de cet avenant s'élève à 240 783,05 €, le montant des trois engagements est de 176 125,04 €, le montant global de l'avenant étant réparti sur les exercices 2015 et 2016.

Après prise en compte des restes à réaliser non justifiés en dépenses, le résultat de clôture serait en 2015 de 42 M€ et non de 31 M€. Comme le souligne l'ordonnateur, ce résultat supplémentaire serait affecté à une nouvelle dépense sur le budget primitif de l'exercice suivant si les règles comptables étaient respectées. L'application de ces dernières, qui reposent par ailleurs sur le principe d'annualité, permettrait toutefois une image plus fidèle de la réalité et des retards éventuellement pris dans la réalisation des investissements.

Il est donc impératif que la métropole fiabilise sa comptabilité d'engagement et mette en œuvre des procédures de contrôle adéquates pour assurer la régularité et la sincérité des écritures de reports des engagements liés à ses investissements.

3.2 La fiabilité de l'information comptable

L'enregistrement des immobilisations de l'EPCI soulève de nombreuses difficultés quant à la fiabilité de l'information, en raison des méthodes retenues pour la tenue de l'inventaire qui se traduisent notamment par de fortes discordances entre l'actif de l'EPCI et son état d'inventaire. Une fiabilisation de la comptabilité d'engagement faciliterait également le suivi des rattachements.

3.2.1 La tenue de l'actif

Le suivi du patrimoine de la métropole, qui se traduit par des documents qui ne sont pas concordants, doit être amélioré pour lui garantir une plus grande sécurité juridique. Cette nécessaire mise à jour concerne également les immobilisations financières, notamment au budget annexe de l'assainissement.

Hormis quelques anomalies à la marge, Tours Métropole Val de Loire respecte les obligations d'amortir et applique correctement les durées d'amortissement arrêtées par l'assemblée délibérante.

3.2.1.1 L'absence de concordance des documents retraçant le patrimoine

Une discordance commune à tous les budgets

L'instruction⁷ M 14 dispose (tome 2, titre 4, chapitre 3 - L'inventaire) que « la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan ».

Le comptable est tenu de produire l'état de l'actif les années paires pour les budgets tenus en M 14 et tous les cinq ans (années se terminant en 0 et 5) pour les budgets tenus en M 4. L'examen des états d'actif a donc porté sur l'exercice 2014 pour le budget principal et sur l'exercice 2015 pour les budgets annexes.

Pour les trois budgets examinés, l'état de l'actif est concordant ou présente des écarts peu significatifs avec le compte de gestion. Tel n'est pas le cas, en revanche, entre l'état d'inventaire, tenu par l'EPCI, et les documents tenus par le comptable.

Exemples de quelques discordances et facteurs d'explication

Cet écart a été analysé par budget et par compte. Le tableau n° 18 retrace cette analyse pour le budget principal.

Tableau n° 18 : Comptes sur lesquels les écarts sont observés

Compte	État d'inventaire		Écart avec l'état de l'actif	
	Valeur historique	Amortissement	Valeur historique	Amortissement
2031	604 158,08	352 573,05	47 246,77	47 246,77
2033	125 387,75	57 347,08	57 347,08	57 347,08
2041412	33 308 647,86	7 634 925,33	17 765,00	17 765,01
20421	160 904,77	58 785,24	21 213,05	21 982,64
20422	14 574 867,09	6 906 079,48	2 615 317,67	2 615 317,67
2128	17 198 253,48	2 465 235,59	-	- 3 887,67
2135	4 387 397,22	1 541 738,02	-	- 137,03
2138	15 980 029,59	2 202 960,25	- 5 394,08	- 300 616,43
2148	68 924 347,83	5 875 293,09	-	- 260 028,35
21758	77 223,00	36 029,94	-	- 627,56
21783	24 936,72	20 765,54	-	- 704,10
2182	12 880 560,47	5 861 410,79	-	9 201,99
2188	17 420 829,12	8 345 936,71	5 420,17	1 913,60
2423			- 17 571 687,46	-
Total des écarts			- 14 812 771,80	2 204 773,62

Source : état d'inventaire (versé au DP) et état de l'actif au 31 décembre 2015

⁷ M14 et M4 sont des instructions comptables et budgétaires applicables pour le premier à la comptabilité des communes et groupements de communes, et pour le second aux services publics industriels et commerciaux.

Des comptes non apurés ou des biens non comptabilisés à l'inventaire

Pour les frais d'études (2031) et les frais d'insertion (2033), l'instruction comptable prévoit que les biens soient sortis de l'actif dès lors qu'ils ont été totalement amortis. Le comptable a effectué l'apurement de l'actif alors que les biens sont restés dans l'inventaire. Cette difficulté, qui se retrouve au compte 2182 « matériel de transport », est commune à l'ensemble des budgets. L'absence d'application de cette règle explique également les écarts importants constatés aux article 204 « subventions versées » du budget principal.

L'EPCI précise, en outre, que les frais d'études et d'insertion sont systématiquement amortis. Les transferts des frais d'études et d'insertion et l'apurement des avances sur marchés font l'objet de mandats et titres en opérations patrimoniales, ce qui lui permet de les présenter dans l'état FCTVA. En effet, les frais d'études et d'insertion ne sont éligibles au FCTVA que dès lors qu'ils sont suivis de réalisation. Dans le cas contraire, ils doivent obligatoirement être amortis. En ne procédant pas au transfert de tous les frais d'études et d'insertion pour les opérations suivies de réalisation, la métropole se prive du FCTVA pour ces dépenses.

Le point significatif sur le budget principal est l'absence de prise en compte dans l'état d'inventaire des biens enregistrés au chapitre 24, pour 17,57 M€. Le libellé de l'état de l'actif fait référence à des biens mis à disposition du SITCAT en 2002. Le syndicat ayant été dissous en 2013 lors du transfert de la compétence transport à la communauté d'agglomération, il ne saurait y avoir de mise à disposition à son profit. L'état de l'actif devra être corrigé.

Des discordances sur les amortissements pratiqués

Les écarts constatés sur le montant des amortissements cumulés peuvent avoir deux explications.

La première résulte d'une différence d'appréciation sur le caractère amortissable ou non du bien entre les états du comptable et ceux de l'ordonnateur. Par exemple, au compte 2128, le terrain synthétique CTRO Tours inscrit à l'inventaire sous le n° 5268 (ex 1831) est enregistré à l'actif comme amortissable sur trois ans, et a été amorti pour 3 887,67 €. À l'état d'inventaire, par contre, ce bien est codifié comme non amortissable.

La seconde explication réside dans la différence des durées d'amortissements pratiquées. À titre d'illustration, au budget annexe de l'assainissement, compte 21311, cinq biens ont été acquis en 2000 ou 2002⁸. Fin 2015, ils auraient dû être amortis sur 15 ans pour les biens acquis en 2000 et 13 ans pour ceux achetés en 2002. L'état d'inventaire comptabilise pour ces biens des amortissements sur une durée de 7 ans, alors qu'à l'état de l'actif, ils sont déjà amortis sur 19 ans. Selon l'ordonnateur, ces dépenses sont liées aux travaux de la station d'épuration de la Riche et les amortissements n'ont été pris en compte qu'à compter du basculement des biens au compte 21, soit 12 ans après leur acquisition, date de comptabilisation des biens et de leur amortissement à l'actif.

Les dates d'apurement des travaux en cours ont une incidence sur l'amortissement des biens, dès lors que celui-ci n'intervient qu'après le transfert vers les comptes 20 ou 21. Il importe donc que l'apurement des comptes de travaux en cours soit effectué chaque année. Des écritures non budgétaires mouvementent les comptes 231 au budget principal, attestant de l'intégration de travaux en cours à chaque exercice, à l'exception de 2015. Toutefois, il apparaît, en fonction de la date de l'enregistrement des biens à l'état d'inventaire, que l'apurement ne porte pas sur toutes

⁸ N° inventaire 1223, 1523, 1525, 1526 et 1527.

les opérations et que des opérations relativement anciennes subsistent dans les travaux en cours, fin 2014 au budget principal et, fin 2015, aux budgets annexes. Tel est le cas au budget annexe de l'assainissement où les travaux en cours les plus anciens datent de 2003 (compte 2134, n°1731 stockage des boues de la Granges David : 2,73 M€), de 2008 (compte 2313 n° 3988 Grange David : 1,88 M€) et de 2009 (compte 2315 n° 4344 dévoiement réseaux EU tramway : 3,83 M€).

Des méthodes perfectibles d'enregistrement des biens immobilisés

La gestion comptable de l'actif repose sur un recensement des biens via un numéro d'inventaire établi par l'ordonnateur, qui, selon l'instruction comptable, doit permettre, lors de cessions, mises à la réforme ou mises à disposition, d'identifier tous les éléments constitutifs du bien. Ainsi, pour les acquisitions immobilières, la valeur du bien doit intégrer les frais d'acte notarié et, pour les constructions ou les travaux, les frais d'études et d'insertion. La même démarche de rattachement doit également s'opérer en cas d'ajout d'un élément d'actif à un bien existant.

Dans les états d'inventaire, le numéro est incrémenté automatiquement en fonction de la date d'entrée dans l'actif. L'identification des biens dans le logiciel se fait par opération. Cette méthode semble appropriée dès lors qu'une opération est dédiée à un seul équipement, comme la construction d'un gymnase ou d'une piscine. En revanche, ce procédé apparaît moins pertinent pour des opérations où le bien est identifié par le libellé, par exemple « grosses réparations patrimoine Tours Métropole Val de Loire n° 06008, 07008, 08008 ». En effet, les mouvements de personnel touchant les agents qui interviennent sur l'inventaire (services fonctionnels et opérationnels) affectent l'identification des biens lorsque le nom de l'opération ou le libellé sont insuffisants pour permettre une gestion efficace de l'inventaire. La méthode utilisée par l'EPCI est donc perfectible.

Par ailleurs, l'enregistrement des biens à l'actif n'est pas effectué au fil de l'eau. L'inventaire est mis à jour chaque trimestre, à partir de l'édition du grand livre en reprenant l'ensemble des mandats émis en dépenses d'équipement. Bien que l'EPCI indique qu'un rapprochement est fait avec le compte de gestion, des écarts significatifs ont pu être constatés entre son état d'inventaire et les soldes au compte de gestion. Compte tenu de la taille de la métropole, il est surprenant que l'enregistrement à l'inventaire ne soit pas effectué en interface avec le logiciel d'exécution budgétaire. Selon l'ordonnateur, cette interface a été mise en place au 1^{er} janvier 2017, ce qui ne règle pas les discordances constatées mais devrait pour l'avenir contribuer à améliorer la tenue de l'inventaire.

Recommandation n° 2 : Mettre en adéquation l'état de l'actif et l'inventaire concernant la valeur historique des biens et l'amortissement cumulé.

3.2.1.2 Les immobilisations financières

Les immobilisations financières de la métropole sont retracées dans le tableau suivant :

Tableau n° 19 : Participations et immobilisations financières (milliers d'euros)

en milliers d'euros		2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal						
261	Titres de participation	2 458	3 018	3 018	3 018	4 091
Produits réels		171 283	170 670	182 153	173 829	176 066
Ratio		1 %	2 %	2 %	2 %	2 %
275	Dépôts et cautionnements versés	49	61	60	1 059	59
Budget annexe de l'assainissement						
261	Titres de participation	1	1	1	1	1
266	Autres formes de participation	519	519	519	519	519
Budget annexe transports urbains						
261	Titres de participation			36	36	15

Source : comptes de gestion

Au budget principal, les participations les plus significatives correspondent aux parts de capital détenues dans la société d'économie mixte patrimoniale (SEMPAT) pour 2,55 M€, la société économique de Touraine (SET) pour 1,36 M€ (soit 21 % du capital), la société publique locale Val de Loire Tourisme pour 0,18 M€, quatre sociétés d'habitat à loyer modéré (pour un montant symbolique unitaire de 0,10 € et 20 €) et la société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) foncière et immobilière de l'agglomération de Tours.

Au budget annexe transports urbains, la métropole détient une part de capital (21 800 €) de la société d'économie mixte des transports de l'agglomération tourangelles (SEMITRAT) et une part (14 500 €) de CITIZ Tours Auto-partage.

Pour le budget annexe assainissement, la métropole évoque des difficultés à identifier la nature de certains titres qu'elle détient. Ainsi sur 519 404,49 € comptabilisés à l'article 266, un montant de 516 055,51 € correspondrait à la reprise par l'agglomération des budgets annexes de l'assainissement des communes de Chambray-lès-Tours et de Saint-Avertin après la dissolution du syndicat SIVOM de Saint-Avertin-Chambray qui disposait de la compétence jusqu'en 2011. Si les montants du compte 266 ne correspondent plus à des biens ou des créances, il appartient à la métropole de prendre une délibération pour solder cet actif. En réponse, l'ordonnateur a précisé que ces écritures devaient être soldées en fin d'exercice 2018.

Enfin, la part des versements de l'établissement public aux organismes de regroupement au sein des dépenses réelles de fonctionnement demeure marginale (2 % en 2016).

3.2.2 Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent a pour objet de garantir une vision sincère des résultats de cet exercice. Les constats opérés soulignent la nécessité pour la métropole de fiabiliser sa comptabilité d'engagement.

Dans un premier temps, la cohérence apparente des rattachements a été examinée au regard de leur importance en comparaison des recettes et dépenses réalisées. La fiabilité des écritures a ensuite fait l'objet d'un examen plus détaillé à partir d'extractions comptables sollicitées pour plusieurs exercices (2013 et 2014) au budget principal.

3.2.2.1 La cohérence apparente des rattachements effectués

Au budget principal, tous les exercices ont fait l'objet de rattachements réguliers, aussi bien en dépenses qu'en recettes. Pour les recettes, les montants sont très différents d'un exercice à l'autre : 2,9 M€ en 2016 et 162 000 € en 2013.

Tableau n° 20 : Évolution des rattachements des charges et des produits au budget principal (BP)

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses rattachées (CA hors ICNE ⁹)	7 155	6 745	8 576	8 372	10 130
Dépenses réelles de fonctionnement	134 314	136 660	148 746	144 517	150 922
<i>Rattachements / Dépenses réelles</i>	5 %	5 %	6 %	6 %	7 %
Recettes rattachées	2 057	162	1 644	778	2 879
Recettes réelles de fonctionnement	171 283	170 670	182 153	173 829	176 066
<i>Rattachements / Recettes réelles</i>	1 %	0 %	1 %	0 %	2 %

Source : comptes administratifs

Pour le budget annexe transports, le montant rattaché, aussi bien en dépenses qu'en recettes, est en forte progression. En dépenses, il était de 609 000 € en 2014 et de 1,66 M€ en 2016, et en recettes de 1,6 M€ et de 2,8 M€ pour ces mêmes exercices. Ces montants ne représentent toutefois en 2016 que 2 % des dépenses et 3 % des recettes réalisées.

La situation est différente pour le budget annexe de l'assainissement. Le rattachement des produits à l'exercice porte sur les redevances perçues auprès des usagers pour l'assainissement collectif. À moins de changements dans le périmètre de l'assainissement ou les dates de relève, les fortes modifications (4,7 M€ en 2012 et 10,1 M€ en 2013) des montants rattachés d'un exercice sur l'autre soulèvent des questions sur les modalités d'évaluation des produits rattachés. La métropole a précisé, sans justifier la disparité des montants annuellement rattachés, qu'un engagement est réalisé en début d'année pour l'encaissement des redevances pour chaque commune et que des ajustements sont effectués, si nécessaire, en cours d'exercice, la direction des finances procédant en fin d'exercice au rattachement du solde de chacun des engagements concernés.

⁹ Les intérêts courus non échus (ICNE) de l'exercice sont comptabilisés comme des rattachements au compte 66112. Conformément à la M14, la contrepartie des sommes enregistrées à ce compte est affectée au compte 1688 et non sur un compte de classe 4 comme c'est le cas pour les rattachements. C'est pour cette raison que, dans l'analyse des charges rattachées, il n'est pas été tenu compte des ICNE.

**Tableau n° 21 : Évolution des rattachements des charges et des produits au budget annexe (BA)
assainissement**

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses rattachées (CA hors ICNE)	705	903	775	984	1 510
Dépenses réelles de fonctionnement	9 603	9 621	9 192	9 207	9 538
<i>Rattachements / Dépenses réelles</i>	<i>7 %</i>	<i>9 %</i>	<i>8 %</i>	<i>11 %</i>	<i>16 %</i>
Recettes rattachées	4 797	10 160	4 390	6 982	9 426
Recettes réelles de fonctionnement	17 184	17 659	19 202	18 410	18 579
<i>Rattachements / Recettes réelles</i>	<i>28 %</i>	<i>58 %</i>	<i>23 %</i>	<i>38 %</i>	<i>51 %</i>

Source : comptes administratifs

3.2.2.2 Une comptabilisation perfectible

Afin d'apprécier la fiabilité des rattachements effectués, un rapprochement a été effectué entre la liste des engagements non soldés (ENS) rattachés et les mandats émis sur l'exercice suivant pour les solder. Des extractions informatiques du logiciel comptable de la métropole ont été produites pour effectuer ce contrôle. Il s'agit de la liste des ENS ayant donné lieu à un rattachement à l'exercice 2013, le 9 janvier 2014, et à l'exercice 2014, le 12 janvier 2015, ainsi que celle des mandats exécutés pour solder les engagements rattachés sur les exercices suivants (2014 et 2015). Le montant des mandats émis en N+1 a été corrigé pour ne reprendre que les mandats liés aux rattachements effectués sur l'exercice précédent. Pour ces deux exercices, c'est plus d'un million d'euros de rattachements de l'exercice N qui n'ont fait l'objet d'aucun mandatement en N+1.

Tableau n° 22 : Récapitulatif des sommes rattachées sur l'exercices et exécutées sur l'exercice suivant

	Rattachements sur 2013	Rattachements sur 2014
Montant des ENS rattachés (€)	6 745 644,96	8 626 367,87
Nombre d'ENS rattachés	428	521
Total des mandats émis en N+1 liés à des ENS rattachés €	5 625 494,20	7 618 650,34
Montant des sommes rattachées en N n'ayant pas été exécutées en N+1 (€)	1 120 150,76	1 007 717,53

Source : listes des ENS rattachés et des mandats en N+1 fournies par l'EPCI

Pour la plupart des ENS, le montant exact de la dépense ne peut être déterminé ; il est donc inévitable que, lors de l'arrivée de la facture, la dépense soit supérieure ou inférieure au montant engagé. Un tri a été effectué pour identifier le montant et le nombre d'ENS surévalués et sous-évalués. Après retraitement, le montant des engagements non soldés rattachés et n'ayant pas fait l'objet d'un mandatement l'exercice suivant, s'élève à 707 391 € en 2013 et 918 219 € en 2014.

La nomenclature M 14 précise qu'une contre-passation des écritures de rattachement doit être effectuée l'exercice suivant et que les opérations comptables sont alors réalisées comme toute autre écriture au vu des pièces justificatives. En fin d'exercice, « *si le montant contre-passé n'a pas été suivi d'un paiement ou d'un encaissement, il y a lieu de procéder à un nouveau rattachement* ». Le respect de ces principes permet de vérifier la réalité du rattachement à opérer.

Compte tenu du sur-rattachement des produits et des charges et des difficultés constatées dans le respect des dispositions de la nomenclature M14, il est recommandé à l'EPCI de fiabiliser sa comptabilité d'engagement et de mettre en place les contrôles adéquats pour garantir la sincérité

de ses écritures. L'EPCI annonce demander désormais des justificatifs à ses services pour toute demande de rattachement et de report.

Recommandation n° 3 : Fiabiliser la comptabilité d'engagement et mettre en œuvre des contrôles internes pour respecter la stricte application des règles relatives aux restes à réaliser et aux rattachements.

3.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)

Le dispositif des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) est utilisé par l'EPCI pour les principales opérations d'investissement. À l'exception d'une opération au budget de l'assainissement, le dispositif ne révèle pas de difficulté majeure de gestion, même si la métropole devrait se conformer à l'obligation qui lui est faite de se doter d'un règlement financier.

3.3.1 L'absence de règlement financier

La gestion pluriannuelle en AP/CP relève uniquement de la direction des finances. Au stade de la programmation budgétaire, les directions opérationnelles se prononcent sur l'opportunité de proposer l'ouverture d'une autorisation de programme ou de l'actualiser, puis la déclinent en crédits de paiement pluriannuels. La direction des finances, quant à elle, apprécie la nécessité d'une ouverture et le montant proposé. Pour être au plus près du coût réel de l'opération afférente, elle attend de connaître son montant au moment de l'ouverture des plis à l'issue de la procédure de consultation des entreprises.

Ce mode de fonctionnement centralisé permet à chaque étape budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives, compte administratif), d'assurer le suivi des AP/CP, c'est-à-dire d'intervenir sur leur actualisation ou leur éventuelle suppression. Ce suivi est formalisé par la production d'états par budget (budget principal, budgets annexes assainissement et transport).

L'EPCI n'a produit aucun règlement financier, guide ou note de service formalisant les règles de gestion des AP/CP (création, caducité, révision, annulation et clôture...) qui seraient utiles aux directions opérationnelles. Si l'article L. 5217-10-8 du CGCT ne rend obligatoire l'adoption d'un tel document par les métropoles qu'à compter de 2020, il pourrait être de bonne gestion d'en anticiper la rédaction.

3.3.2 La maîtrise du dispositif des AP/CP

3.3.2.1 Le poids des AP/CP

Le poids des crédits de paiement liés aux autorisations de programme, comparé aux investissements réalisés, est variable selon les budgets.

Tableau n° 23 : Poids des CP au sein des dépenses d'équipements (en milliers d'euros)

Exercice	Budget principal			Budget annexe assainissement			Budget annexe transport		
	Dépenses d'équipement réalisées	CP réalisés/AP	CP (en %)	Dépenses d'équipement réalisées	CP réalisés/AP	CP (en %)	Dépenses d'équipement réalisées	CP réalisés/AP	CP (en %)
2012	54 422	26 098	47,95	7 534	518	6,88			
2013	56 172	3 180	5,66	6 548	119	1,82			
2014	42 665	14 937	35,01	5 773	96	1,66	128 476	25 684	19,99
2015	39 148	14 212	36,30	6 350	839	13,21	18 857	11 242	59,62
2016	45 504	24 678	54,23	9 577	3 750	39,15	12 068	1 400	11,60

Source : : comptes administratifs

La part des crédits de paiements réalisés au titre de l'exercice 2016 augmente, à l'exception du budget annexe du transport où la consommation de crédits est liée à l'avancement des travaux de la première ligne de tramway.

Au budget annexe de l'assainissement, cette hausse correspond à l'achèvement de l'opération de la station de Luynes et à la concrétisation de l'opération « Pont de la Motte ». Cette opération, ouverte en 2010 pour 6 M€, n'avait antérieurement fait l'objet d'aucune réalisation et affichait 95 % de restes à financer en 2015.

3.3.2.2 Un ratio de couverture globalement satisfaisant

L'échelonnement du vote des AP au cours des exercices successifs peut conduire, à terme, à la constitution d'un stock d'autorisations auquel les crédits de paiement de chaque exercice ne peuvent faire face. L'EPCI doit donc veiller au rapport entre ce stock et le montant de crédits de paiements annuels. Ainsi, l'inscription de nouvelles AP doit être appréciée en fonction du volume de réalisation des CP des autorisations déjà engagées.

Les ratios de couverture du budget principal et des budgets annexes arrêtés au 31 décembre 2016 sont recensés dans le tableau n° 24.

Tableau n° 24 : Ratios de couverture AP consolidés (en euros)

Budget	Stock d'AP votées (y compris ajustement)	Crédits de paiement antérieurs	Crédits de paiement réalisés au titre de l'exercice N (A)	Restes à financer au-delà de N+1 (B)	Ratio de couverture AP/CP de N en années (B/A)
Budget principal	169 909 610	70 442 024	24 678 252	74 789 334	3,03
Budget assainissement	11 379 019	1 647 048	4 237 663	5 494 308	1,30
Budget transport	465 348 223	454 748 975	5 730 495	4 868 753	0,85
TOTAL	640 797 287,00	528 316 589,00	29 429 049,00	83 051 649,00	2,82

Source : annexe comptes administratifs 2016

Il ressort de ce tableau, en supposant un vote de crédits de paiement constant, qu'il faudrait trois années supplémentaires pour financer le stock d'autorisations de programmes du budget principal déjà voté par le conseil métropolitain. Dans ces conditions, l'établissement dispose d'une

capacité d'anticipation suffisante pour assumer l'intégralité des autorisations de programme en cours.

Le ratio est plus faible pour les budgets annexes et traduit l'achèvement de grosses opérations d'investissement. Le ratio du budget transport s'élevait à deux ans en 2015, avec une opération particulièrement longue, liée à la réalisation de la ligne de tramway achevée depuis.

Au budget annexe de l'assainissement, l'autorisation de programmes « Pont de la Motte » votée en 2010 pour un montant de 6 M€ présentait en 2015 un reste à financer de 95 %, soit 5,7 M€. Il s'agit d'une opération de mise à niveau d'un poste de refoulement, dont la réalisation s'est avérée plus complexe que prévue et qui a nécessité des études préliminaires plus importantes et une consultation en dialogue compétitif en 2014 et 2015. Les travaux ont effectivement débuté en 2016.

Compte tenu des retards observés dans l'exécution de cette opération, le maintien de cette autorisation de programme de 2010 à 2014 pourrait être réexaminée. Elle aurait pu être fractionnée, le coût réel des travaux n'étant véritablement connu qu'à l'issue de la consultation en dialogue compétitif. Il n'y a toutefois plus de restes à financer sur ce projet au-delà de 2017.

L'exécution tardive de cette opération ne remet pas en cause la bonne maîtrise du dispositif par l'établissement, qui dispose d'une certaine marge de manœuvre pour proposer l'ouverture de nouvelles autorisations de programme.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA MÉTROPOLE

Le changement de statut de l'EPCI a fait augmenter les charges du budget principal, sans incidence majeure sur le résultat, la dépense étant compensée tant par la fiscalité (diminution des reversements aux communes), les produits d'exploitation et les remboursements perçus pour la mise à disposition de personnel, que par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

Si la structure des charges et des produits évolue, elle ne remet pas en cause une situation financière globalement favorable, même si certains points de vigilance méritent d'être soulignés et si certains indicateurs dont la capacité d'autofinancement (CAF), doivent être confortés.

4.1 Les performances financières annuelles (budget principal)

Les données financières proviennent du logiciel d'analyse financière des juridictions financières, à partir des comptes de gestion, pour la période 2012 à 2017.

La situation du budget principal est analysée à compétences quasiment constantes jusqu'en 2016, puis les principales évolutions relevées au dernier exercice sont décrites afin d'apprécier d'éventuels effets du changement de statut.

4.1.1 La capacité d'autofinancement

L'intégration de nouvelles compétences a un effet immédiat sur les charges et les ressources de fonctionnement, qui augmentent respectivement de 3,3 % et 9,7 % au cours de la période 2012-2016 en moyenne annuelle, mais de 10,3 % et de 19,9 % en incluant 2017.

Tableau n° 25 : Évolution de la capacité d'autofinancement

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	93 023	93 576	103 887	101 489	105 907	151 987
Charges de gestion	53 760	55 527	66 464	68 557	77 772	122 360
Excédent brut de fonctionnement	39 264	38 049	37 422	32 932	28 135	29 627
<i>en % des produits de gestion</i>	42,2 %	40,7 %	36 %	32,4 %	26,6 %	19,5 %
<i>En euros par habitants</i>	138	134	127	111	95	
<i>En euros par habitants (strate¹⁰)</i>	103	105	90	87	85	
CAF brute	35 976	33 592	33 407	28 942	25 132	27 219
<i>en % des produits de gestion</i>	38,7 %	35,9 %	32,2 %	28,5 %	23,7 %	17,9 %
<i>En euros par habitants</i>	126	118	113	98	85	
<i>En euros par habitants (strate)</i>	86	87	73	71	69	
- Annuité en capital de la dette	6 446	7 862	8 536	9 687	10 087	10 968
= CAF nette ou disponible	29 530	25 731	24 871	19 255	15 045	16 251
<i>En euros par habitants</i>	104	90	84	65	51	
<i>En euros par habitants (strate)</i>	56	59	45	41	41	

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion et fiches AE2F

De 2012 à 2016, les charges de fonctionnement ont augmenté plus rapidement que les produits, d'où une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) de 8 % en moyenne annuelle fin 2016. En 2017, les produits, notamment les recettes fiscales et les produits d'exploitation, enregistrent une progression qui compense l'augmentation des charges liées aux transferts de compétences. L'EBF se stabilise en valeur nette mais diminue, de façon mathématique, en proportion des produits de gestion.

La CAF brute connaît une évolution similaire. Le résultat financier de l'EPCI tend toutefois à se stabiliser, voire à s'améliorer légèrement depuis 2013, les charges d'intérêts diminuant en moyenne de 0,4 % par an. Si la CAF brute est, en euros par habitant, supérieure à la moyenne de la strate au cours de la période 2012-2017, elle ne représente que 17,9 % des produits de gestion en 2017.

Bien que l'annuité en capital de la dette progresse régulièrement, la CAF brute la couvre sans difficulté, avec une évolution quasi-parallèle à celle des précédents soldes de gestion.

Il est toutefois difficile de conclure sur l'évolution de la CAF liée au passage en métropole à l'examen du seul exercice 2017. Des ajustements de recettes pourraient, en effet, intervenir en 2018 et quelques années seront sans doute nécessaires pour stabiliser les charges. Les

¹⁰ Il s'agit de la comparaison avec la strate démographique à laquelle appartient l'EPCI.

performances annuelles en fonctionnement du budget principal méritent donc une certaine vigilance, la légère amélioration constatée sur 2017 restant à confirmer.

4.1.2 Les charges de fonctionnement

Les charges à caractère général qui constituaient le principal poste des charges courantes jusqu'en 2016, connaissent une variation moyenne annuelle de 4,1% jusqu'en 2016, puis progressent de plus d'un tiers. Les charges de personnel enregistrent une variation annuelle moyenne de 18,9 % jusqu'en 2016, puis une augmentation de 28,61 M€ en 2017, soit un quasi doublement. L'évolution de ces deux postes s'explique par les transferts de compétences en 2017 et les mutualisations de services, qui bien que mises en œuvre à compter de l'exercice 2010 ont connu une montée en puissance en 2014, au moment de la création du service commun de la propreté urbaine. Cela s'est traduit par un transfert de charges à la métropole de plus de 7,6 M€ (frais de personnel et frais de fonctionnement). L'augmentation de 2017 est également le résultat d'une politique de recrutement, l'intégration des personnels rendant nécessaire le renforcement des fonctions support.

L'effet des transferts de compétences est réel sur les autres charges. Il est toutefois moindre sur les subventions de fonctionnement qui ont progressé fortement durant toute la période. En 2016, le soutien à l'école supérieure des Beaux-Arts (ESBA) a été transféré au titre de la compétence enseignement supérieur et se traduit par le versement d'une subvention de 1,7 M€, jusqu'alors supportée par la ville de Tours. Cette charge transférée a été compensée par une baisse équivalente de l'attribution de compensation. De nouveaux services ont également été développés, dont la charge revient à l'EPCI, notamment le centre aquatique du Lac (0,57 M€) et le CCCOD (0,13 M€).

Cette évolution doit toutefois être analysée au regard des compensations reçues (diminution des reversements aux communes membres et « bonification » fiscale).

Tableau n° 26 : Fiscalité reversée aux communes membres

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Attribution de compensation	70 763	70 719	72 053	65 407	63 508	41 121
Dotation de solidarité communautaire	4 833	4 930	5 198	5 250	5 303	5 356
Total	75 596	75 648	77 251	70 658	68 811	46 477
% reversements / fiscalité	88 %	85 %	85 %	76 %	74 %	35 %

Source : comptes administratifs et balance 2017

Le montant de l'attribution de compensation aux communes membres progresse jusqu'en 2014 malgré la reprise par l'agglomération de compétences nouvelles. Ce n'est qu'en 2015 qu'une baisse significative de l'attribution de compensation est constatée, effet pour l'essentiel du coût du transfert du service propreté urbaine à la métropole. La baisse est bien évidemment accentuée en 2017 en raison du transfert de compétences. Le différentiel ne couvre toutefois pas l'augmentation des charges liées à l'exercice de ces compétences dans la mesure où la métropole a souhaité développer les services proposés et a renforcé l'encadrement des directions pour faire face au transfert de personnel.

Par ailleurs, les fonds de concours versés aux communes membres ont globalement augmenté de 3,42 M€ en 2012 à 4,045 M€ en 2016.

4.1.3 Les produits de fonctionnement

En 2017, le passage de l'agglomération au statut de métropole bouleverse l'évolution constatée sur les ressources institutionnelles, marquée par une diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 4,8 % en moyenne annuelle. Il accentue en revanche très fortement l'accroissement tendanciel des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation et remboursements.

Tableau n° 27 : Évolution des recettes de fonctionnement

<i>en milliers d'€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Var. ann. moy. (%)</i>	<i>Structure 2017 (%)</i>
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	38 526	41 931	44 088	53 608	55 951	84 850	17,1	55,85
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	47 027	46 001	46 774	43 110	39 755	46 383	- 0,3	30,53
Ressources d'exploitation	6 511	4 549	12 602	4 382	9 818	20 051	25,2	13,20
Fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité	959	1 095	423	389	383	648	- 7,5	0,43
Produits de gestion	93 023	93 576	103 887	101 489	105 907	151 933	10,3	100

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

En 2016, le financement de la section de fonctionnement repose à 90 % sur les ressources fiscales et les dotations et participations, proportion quasiment identique à celle de 2012. Toutefois en 2012, les ressources fiscales propres représentaient 38 % des produits de gestion et les ressources institutionnelles 50 %. Ces ratios s'inversent en 2016, la part de la fiscalité passant à 53 % contre 37 % pour les dotations et participations de l'État. Au budget 2017, la tendance se poursuit, la part de la fiscalité représente 56 % des recettes de fonctionnement contre 30 % pour les dotations.

Les taux de fiscalité directe locale, fixés en 2011, ont été maintenus tout au long de la période. L'EPCI profite du dynamisme de ses bases fiscales et de l'accroissement de la CVAE, dont la répartition entre collectivités a été revue en 2016, mais qui demeure une recette liée à l'activité économique, donc relativement volatile.

Les produits d'exploitation à proprement parler (ventes et prestations de services) ne représentent que 10 % de cette catégorie de ressources en 2017, l'essentiel étant constitué par les remboursements de personnel mis à disposition, ce qui en justifie également la forte augmentation, notamment depuis 2014 avec la création d'un service commun de la propreté urbaine. Les remboursements liés aux mises à disposition de personnel s'élevaient à 6,15 M€ en 2014 et à 15,3 M€ en 2017.

Le potentiel fiscal par habitant de Tours Métropole Val de Loire évolue favorablement, contrairement à celui de sa strate démographique. Il lui devient supérieur à compter de l'exercice 2016. La dotation globale de fonctionnement calculée à partir de cet indicateur diminue en moyenne de 4,8 % au cours de la période 2012-2016, pour atteindre 32 M€ dans le cadre de la contribution à l'effort de redressement des finances publiques. Les participations de l'État

augmentent de 4,2 % en moyenne annuelle au cours de la même période, mais leur produit est moindre (4,33 M€ en 2016) et l'augmentation ne saurait donc compenser la baisse de la DGF. La transformation de l'EPCI en métropole lui permet toutefois de bénéficier de la DGF prévue à l'article L. 5217-12 du CGCT, qui rend compte de l'augmentation de 16 % des ressources institutionnelles en 2017.

L'évolution des charges de personnel, de même que celle des consommations intermédiaires, est maîtrisée et n'appelle pas d'observation particulière.

4.2 La situation patrimoniale ou bilancielle (budget principal)

L'établissement a pu globalement stabiliser son niveau d'investissement avec une large part de financement propre, la capacité de remboursement de la dette du budget principal s'élevant à quatre ans en 2016. L'emprunt consolidé reste marqué par les emprunts liés aux investissements de la première ligne de tramway, la structure des prêts ne permettant pas une gestion active de la dette.

4.2.1 L'investissement et le financement propre

La structure des dépenses d'investissement a évolué au cours de la période. Les dépenses d'équipement de l'EPCI ont été privilégiées. Leur montant a crû aux dépens des subventions d'équipement.

Tableau n° 28 : Dépenses d'investissement

<i>en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Év. moy. ann. (%)
Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	30 000	32 501	29 815	28 030	37 005	32 150	1,39
Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	24 422	22 547	12 778	11 047	8 130	9 812	- 16,67
Total	54 422	55 048	42 593	39 076	45 135	41 962	

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

Le tableau n° 28 traduit l'intégration croissante de la métropole qui a intégré la compétence transports urbains en 2014. Or, le syndicat intercommunal des transports en commun de l'agglomération tourangelles (SITCAT), qui exerçait cette compétence, percevait en moyenne 35 % des subventions d'équipement.

Bien qu'il soit quelque peu aléatoire d'agréger des budgets de nature différente, le montant global de l'investissement (budget principal et les deux budgets annexes) est resté stable à 62 M€ entre 2012 et 2016. En 2017, sans tenir compte des deux nouveaux budgets annexes, il diminue pour s'établir à 58 M€.

Tableau n° 29 : Le financement des investissements

en milliers d'euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017
= Financement propre disponible	39 026	36 718	39 636	31 064	27 930	37 441
<i>Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>130,1 %</i>	<i>113,0 %</i>	<i>132,9 %</i>	<i>110,8 %</i>	<i>75,5 %</i>	<i>116,5 %</i>
- Dépenses d'équipement	30 000	32 501	29 815	28 030	37 005	32 150
- Subventions	24 422	22 547	12 778	11 047	8 130	9 812
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 215	- 585	- 65	- 839	- 36	- 49
- Participations et inv. financiers nets	214	570	- 1	999	73	512
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	- 1	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 15 395	- 18 315	- 2 890	- 8 172	- 17 242	- 4 985
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	24 000	5 000	20 000	8 000	6 000	15 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	8 605	-13 315	17 110	- 172	- 11 242	10 015

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

Le taux de financement propre couvre les dépenses d'équipement tout au long de la période contrôlée, sauf en 2015 où ce taux est de 75 %.

Le financement des budgets annexes a été réalisé par les fonds propres disponibles et la mobilisation du fonds de roulement net global jusqu'en 2015, seul le budget annexe de l'assainissement ayant contracté un emprunt en 2016.

4.2.2 La dette

L'encours et la nature de la dette

L'encours de dette consolidé (BP+BA) auprès des organismes bancaires s'élève à 393,59 M€ au 31 décembre 2016, contre 124,46 M€ au 31 décembre 2012. Cette évolution significative s'explique par l'intégration de la dette relative à la compétence transports urbains transférée en 2014.

Tableau n° 30 : Stock de dette et annuités

en euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. ann. moy.
Budget principal :							
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	3 251	3 826	3 721	3 738	3 419	3 184	- 0,4 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,3 %	4,0 %	3,5 %	3,5 %	3,4 %	3,0 %	
Encours de dette du BP au 31 décembre	97 871	95 010	107 370	105 683	101 596	106 710	1,7 %
En euros par habitants	344	334	363	356	345		
En euro par habitants (strate)	383	397	396	380	348		
CAF brute budget principal	35 976	33 592	33 407	28 942	25 132	27 219	- 5,4 %
Capacité de désendettement BP (encours/CAF brute du BP) en années	2,7	2,8	3,2	3,7	4,0	3,9	
Budgets principal et annexes agrégés :							
Encours de dette agrégé au 31 décembre, dont :	124 460	116 643	420 844	407 958	393 588	401 015	
Budget principal	97 871	95 010	107 370	105 683	101 596	106 710	1,7 %
Budget annexe assainissement	26 589	21 633	20 451	18 588	17 830	16 423	- 9,2 %
Budget annexe transports urbains			293 023	283 687	274 162	265 037	- 3,3 %
Capacité de désendettement (encours agrégé/CAF brute du BP) en années	3,5	3,4	12,6	14,1	15,7	14,3	
Capacité de désendettement (encours agrégé sur CAF agrégée) en années	2,9	2,8	7,7	10,3	9	8,13	

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion et fiches AE2F

Le stock de dette du budget principal ainsi que les charges d'intérêts n'ont quasiment pas progressé sur la période. Cependant, l'encours de dette par habitant de l'établissement public, inférieur à la moyenne de sa strate en 2012, rejoint quasiment le niveau de cette dernière en 2016 (345 € contre 348 €). Le ratio de désendettement s'allonge de plus d'une année entre 2012 et 2016, où il atteint quatre années et se stabilise en 2017. Par ailleurs, 86 % de l'encours du budget principal est contracté à taux fixe, avec une durée moyenne d'emprunt de 15 ans.

La dette consolidée, incluant celle des budgets annexes, présente un profil d'évolution bien différent. En début de période, la consolidation avec le budget annexe de l'assainissement n'a que peu d'impact sur le ratio de désendettement. À compter de 2014, le transfert de l'encours de dette du budget annexe transports urbains, qui correspond à près de 70 % de l'encours total, porte de 3,5 années à 12,6 années la capacité de désendettement de l'EPCI (encours agrégé/CAF brute du BP). Ce ratio est de près de 16 ans en 2016, mais baisse légèrement en 2017 où il revient à 14 ans, compte tenu du désendettement progressif des deux budgets annexes, respectivement de 9,2 % pour l'assainissement et de 3,3 % pour les transports urbains. La dette trouvant en grande partie son origine dans les budgets annexes, il est utile d'apprécier ce ratio en tenant compte de la CAF agrégée (budget principal et budget annexe). Il s'élève alors à 8,13 ans en 2017.

La renégociation d'un prêt

L'EPCI a refinancé en 2013 un emprunt structuré conclu en octobre 2006 sur 14 ans pour un montant de 14 515 192 €. La structure de taux reposait sur les écarts de maturité constatés entre le CMS Euros 30 ans et le CMS Euros 1 an¹¹.

¹¹ Tant que l'écart entre ces deux taux était supérieur ou égal à 0,30 %, la collectivité bénéficiait d'un taux bonifié de 3,15 % ; dans le cas contraire, la formule suivante était appliquée : 6,95 % - 5(CMS 30 ans - CMS 1 an).

L'opération de sortie du prêt est intervenue en 2013 moyennant une indemnité de 1 267 000 € intégrée dans le taux proposé, soit un taux fixe de 4,38 % pendant six ans et neuf mois puis un taux de 3,20 %.

Considérant le montant de l'indemnité et le faible risque d'inversion de la courbe des taux, il peut paraître surprenant que l'EPCI ait décidé de réaménager ce prêt, alors que celui-ci arrivait à échéance en octobre 2020 et que le taux bonifié acquitté était de 3,15 %. En réponse, l'ordonnateur justifie ce choix par un contexte difficile d'accès au crédit et une volonté de prudence.

Des conditions de taux susceptibles d'être améliorées

L'EPCI privilégie le recours à des emprunts à taux fixe. Du fait des opérations de réaménagement menées en parallèle aux souscriptions de nouveaux emprunts, les taux apparaissent relativement élevés au regard des conditions du marché. Afin de déterminer le niveau de marge appliqué sur les contrats, le taux fixe pratiqué a été comparé à la valeur du TEC 15 ans¹² telle qu'elle s'établissait quinze jours avant la signature des contrats.

Tableau n° 31 : Évolution du TEC 15 ans (en %)

	15/02/2012	13/07/2012	03/08/2012	19/02/2013	1/12/2014
N° du prêt	48	50	51	53	54
TEC 15 ans	3,44	2,77	2,58	2,84	1,47
Taux fixe obtenu par Tour(s)Plus	5,53	5,06	4,87	3,25	1,89
Marge	2,09	2,29	2,29	0,42	0,42

Source : site banque de France TEC 15 ans, contrats de prêt.

Les conditions de prêts à taux fixe obtenues par Tours Métropole Val de Loire pendant la période contrôlée sont relativement élevées au regard de la valeur du TEC 15 ans. L'écart entre le TEC et les conditions de prêts varie de 0,42 points à 2,29 points entre 2012 et 2014.

4.3 Les disponibilités financières

Le fonds de roulement net global est un indicateur important de solvabilité ou, plus exactement pour une collectivité, de soutenabilité. Il résulte de la différence entre les ressources à long terme et les investissements. Les ressources sont constituées par les excédents accumulés au cours des exercices, les subventions d'investissement et l'emprunt.

Le fonds de roulement doit donc être lu en corrélation avec l'endettement et l'investissement. S'il est négatif, il traduit un déséquilibre des financements. S'il est positif, il permet d'envisager, même avec un niveau d'endettement raisonnable, un financement pérenne des investissements. L'évolution constatée au sein de la métropole traduit une absence d'ajustement, peut-être liée aux reports d'investissements, permettant de limiter l'emprunt et les

¹² TEC (taux de l'échéance constante) 15 ans est un indice obligataire. Il correspond au taux de rendement actuariel d'une valeur du Trésor fictive dont la durée de vie serait à chaque instant égale à 15 ans.

coûts associés. Cela se traduit par une trésorerie pléthorique qui, bien qu'en diminution depuis 2014, représente en 2017 plus de 200 jours de charges courantes.

Tableau n° 32 : Les disponibilités financières

<i>au 31 décembre, en milliers d'euros</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	47 464	34 149	51 259	51 087	39 845	49 860
- Besoin en fonds de roulement global	- 14 695	- 7 892	- 28 491	- 22 184	- 23 398	- 19 830
=Trésorerie nette, dont :	62 159	42 041	79 750	73 270	63 243	69 690
<i>Trésorerie active</i>	62 159	42 041	79 750	73 270	63 243	69 690
<i>Trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	0
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	398,0	258,5	414,7	369,9	284,3	202,6

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

Il est noté par ailleurs que les emprunts sont souscrits pour des montants sans lien direct avec le besoin de financement, ce qui est susceptible, sauf si l'EPCI procède à un ajustement précis de son fonds de roulement, d'alimenter de façon excessive sa trésorerie.

4.4 La situation des budgets annexes

La situation des budgets annexes est globalement satisfaisante, même si la dette du budget du transport de voyageurs reste importante et offre peu de marges de manœuvre.

4.4.1 Le budget annexe de l'assainissement

Le chiffre d'affaires du budget annexe de l'assainissement progresse de 1,5 % au cours de la période 2012-2017. Les charges, bien que progressant plus rapidement, restent maîtrisées. Dès lors, l'exploitation de ce service permet de dégager un excédent brut d'exploitation de 8 M€ à 9 M€, soit 50 % du produit total.

Les dépenses d'investissement, relativement stables jusqu'en 2015, progressent ensuite, entraînant un recours à l'emprunt qui reste limité.

Tableau n° 33 : Principaux indicateurs du BA assainissement

<i>en milliers d'€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	7 582	8 024	9 974	8 841	9 022	8 552
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	2 131	4 955	2 273	1 840	1 616	1 884
= CAF nette ou disponible	5 451	3 069	7 701	7 001	7 407	6 668
= Financement propre disponible	5 665	3 577	8 103	7 368	8 826	9 726
- Dépenses d'équip. (y compris travaux en régie et dons en nature)	7 534	6 548	5 773	6 350	9 574	11 981
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	75,2 %	54,6 %	140,4 %	116,0 %	92,2 %	81,2 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 1 891	- 2 972	2 330	1 018	- 749	- 2 255
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	726	477
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 1 891	- 2 972	2 330	1 018	- 23	- 1 778

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

Une dette limitée, dont la métropole accélère le remboursement par des versements anticipés

L'encours de dette s'élève, fin 2017, à 16,42 M€ et continue de diminuer. Une part de l'encours a été contractée à taux zéro auprès de l'agence de l'eau (1 %) et 90 % de la dette est à taux fixe. L'EPCI a procédé au remboursement anticipé de 3,9 M€ au cours des exercices 2013 à 2015.

En 2013, un emprunt structuré, contracté en 2007 et arrivant à échéance en 2020, a été remboursé par anticipation moyennant le versement d'une indemnité actuarielle de 484 000 €. En 2014, ce sont 779 986 € qui ont été remboursés par anticipation. En 2015, Tours Métropole Val de Loire a remboursé par anticipation 369 183 € de capital d'un emprunt structuré indexé sur la parité franc suisse/euro ; le taux (5,07 %) acquitté sur les échéances 2013 est passé à 7,21 % pour les échéances de 2014, l'indemnité de remboursement anticipé correspondant à 20 % du capital restant dû. Au cours du même exercice, les prêts contractés à taux zéro accordés par l'agence de l'eau pour les opérations d'assainissement ont été remboursés par anticipation, opération qui ne présentait pourtant pas un grand intérêt financier.

Des conditions de réaménagement d'emprunt contestables

Seuls deux emprunts, représentant moins de 1,5 % de l'encours, pourraient présenter des risques. Des opérations de renégociation d'un emprunt initialement indexé sur le dollar américain et le franc suisse ont été menées successivement en 2012 et 2015.

Par arrêté n° 2012/15, il a été décidé de sécuriser ce contrat avec un taux fixe de 4,95 % sur une période de six ans. L'encours du contrat représentait 1,83 M€ et l'indemnité de marché 1,76 M€ (cotation du 20 février 2012). L'EPCI, considérant que le budget d'assainissement n'était pas en mesure de supporter la charge liée à l'indemnité, a décidé d'acquitter 500 000 € sur le budget assainissement. Cette somme a été retracée au compte administratif 2013 à l'article 668. Concomitamment, l'établissement public a lancé en 2012 une consultation pour contracter un emprunt de 12,5 M€ sur 15 ans au budget principal. Le solde de l'indemnité de marché (1,27 M€) a été intégré dans le taux du prêt consenti au taux fixe de 5,34 %.

Par arrêté n° 2014/88, une opération similaire a permis de sécuriser définitivement l'encours de ce prêt au taux fixe de 4,5 % à partir du mois de décembre 2014. L'indemnité de réaménagement est évaluée au 30 septembre 2014 à 883 006,95 € pour un encours du prêt de 1,35 M€. Il a été acquitté 200 000 € d'indemnité sur le budget annexe de l'assainissement. Le solde de l'indemnité a été intégré dans le taux fixe de 1,89 % sur le prêt de 10 M€ contracté pour 15 ans pour financer les équipements du budget principal.

Ces opérations de réaménagement de la dette posent deux questions.

D'une part, la sécurisation de l'emprunt structuré du budget annexe de l'assainissement conduit à faire supporter par le budget principal, via le taux d'intérêt négocié, une partie de l'indemnité de remboursement anticipé. Ceci introduit une porosité entre les deux budgets. Or, s'agissant d'un service public industriel et commercial (SPIC), les charges du budget annexe de l'assainissement ne peuvent être financées par le budget principal que dans certains cas limitativement énumérés par le CGCT. La prise en charge par le budget principal d'une partie de la charge de la dette des budgets SPIC n'entre pas dans ce champ dérogatoire. L'intégration dans les taux de prêt du budget principal, de 1,3 M€ puis de 0,7 M€ revient à faire supporter par la fiscalité une charge relevant exclusivement du budget annexe de l'assainissement.

D'autre part, alors que le montant de l'indemnité apparaît dans les annexes budgétaires dès lors qu'elle est payée ou qu'elle fait l'objet d'un refinancement, l'intégration des indemnités

de réaménagement dans les nouveaux taux proposés ne figure pas dans les comptes administratifs. Ce n'est que depuis le 1^{er} janvier 2015 que l'instruction comptable impose que ces opérations soient comptabilisées au budget par une opération d'ordre à l'intérieur de la section de fonctionnement.

La métropole explique qu'elle n'a pas souhaité ré-endetter le budget annexe. Néanmoins, si la sécurisation de l'emprunt était sans doute nécessaire, elle ne justifiait pas que l'EPCI s'affranchisse des règles de la comptabilité publique.

4.4.2 Le budget annexe des transports urbains

La compétence ayant été reprise par Tours Métropole Val de Loire en 2014, l'analyse rétrospective ne porte que sur quatre exercices.

Globalement, si les ressources progressent de 2 % en moyenne annuelle, les charges augmentent plus rapidement, réduisant l'excédent brut. Cette évolution résulte notamment des subventions versées dans le cadre des deux délégations de services public relatives à l'exploitation du réseau bus et tram « Fil Bleu » et au transport des personnes à mobilité réduite « Fil Blanc ». Ce mode de gestion en DSP justifie également le caractère peu significatif des charges de personnels

La diminution des intérêts d'emprunt permet toutefois de stabiliser la CAF brute, à l'exception de 2015, en raison notamment de rectifications effectuées par l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Cette CAF brute représente, pour les deux derniers exercices, 10 % du produit total, la diminution de l'annuité en capital permettant à la CAF nette de redevenir positive en 2017.

Tableau n° 34 : Principaux indicateurs du budget annexe transports urbains

en milliers d'€	2014	2015	2016	2017
CAF brute	11 414	1 634	9 062	9 236
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	9 150	9 336	9 525	9 125
= CAF nette ou disponible	2 264	- 7 702	- 462	111
<i>en % du produit total</i>	2,7 %	- 9,9 %	- 0,6 %	0,1 %
= Financement propre disponible	15 875	- 4 837	- 4	220
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	6 839	11 908	7 624	4 397
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	232,1 %	- 40,6 %	- 0,1 %	5,0 %
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	9 055	- 16 745	- 7 606	- 4 183
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	9 055	- 16 745	- 7 606	- 4 183

Source : CRC CVL d'après comptes de gestion

La baisse des investissements liée à l'achèvement de la première ligne de tramway a permis de ne pas emprunter. Les subventions d'investissement, de 12 M€ en 2014, ont été quasiment supprimées en raison de la dissolution du SITCAT et du transfert de la compétence à la métropole.

Au 31 décembre 2016, l'encours du budget annexe du transport de voyageurs est de 274,16 M€. Tous les emprunts ont été contractés par le SITCAT pour 30 ans à des taux fixes variant entre 3,5 % et 5,16 %. L'ordonnateur annonce avoir réaménagé une partie de sa dette en

septembre 2017 pour un montant de 92,712 M€, en choisissant un taux variable indexé sur le cours du livret A, ce qui porterait le taux de cet emprunt à 2,17 % au lieu du taux initial de 3,74 %.

4.5 Conclusion sur la situation financière de l'EPCI

L'adoption du statut de métropole a une incidence sur le budget principal et, de façon plus globale, sur la situation financière de l'EPCI, avec la création de nouveaux budgets annexes.

Les conséquences sont visibles sur la section de fonctionnement du budget principal dès 2017. L'examen d'un seul exercice après ce changement ne permet toutefois pas de dégager de réelles tendances et, dès lors, de réaliser une projection réaliste.

Plusieurs points de vigilance méritent toutefois d'être soulignés pour les années à venir.

Tout d'abord, la capacité d'endettement de l'EPCI reste obérée par la dette du budget annexe du transport de voyageurs, la situation des autres budgets étant satisfaisante par ailleurs. Tout projet d'investissement d'envergure devra donc en tenir compte et être réalisé dans un délai compatible avec le profil d'amortissement de cette dette.

Le second est l'importance des charges de fonctionnement, qui ont progressé à un rythme élevé de 2012 à 2017 et devront être contenues pour assurer le maintien, voire l'amélioration, de la capacité d'autofinancement de l'EPCI.

Ce point est l'un des éléments du pacte financier conclu avec l'État. L'accord porte sur un accroissement moyen des dépenses de fonctionnement de 1,2 % au cours de la période 2018-2020, bien moindre que celui constaté au cours de la période antérieure. La réalisation de cet objectif nécessitera un effort important de maîtrise des charges. L'article 5 du contrat prévoit toutefois d'examiner tous les éléments susceptibles d'affecter la comparaison des dépenses réelles de fonctionnement de plusieurs exercices. Tel est le cas des dépenses liées aux retards des transferts de compétences dans le cadre du changement de statut, notamment de celles que pourrait entraîner le transfert des compétences départementales ou résultant de l'extension ou de la création de services communs. Les dépenses de fonctionnement du budget principal qui participent au financement de dépenses d'investissement relatives à la nouvelle ligne de tramway figurent également parmi les dépenses susceptibles d'être prises en compte dans le contrôle du respect des engagements de la métropole.

Cette dernière s'est donc ménagé des marges de discussion susceptibles de limiter les effets d'un éventuel dépassement. La signature de ce contrat lui permet, par ailleurs, de bénéficier de l'assurance d'une sanction moindre en cas de dépassement de l'objectif (DGF amputée de 75 % du différentiel et non de la totalité de cette variation) et d'un abondement de l'État de 2,5 M€ en 2018, ce qui devrait contribuer à améliorer sa capacité de désendettement sans restreindre ses projets d'investissement.

La métropole doit donc rester vigilante quant à la maîtrise de ses charges, notamment de personnel, principal poste de dépenses, et aux frais d'intégration de l'EPCI (mutualisation et nouvelles compétences). En réponse, elle souligne qu'il convient de tenir compte du temps nécessaire à la structuration des nouvelles compétences avec éventuellement le besoin de recruter.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	61
Annexe n° 2. Compétences de l'EPCI	62
Annexe n° 3. Réponse.....	63

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) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi lettre d'ouverture de contrôle</i>	8 septembre 2016	M. Philippe Briand, président	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	19 février 2018	M. Philippe Briand	
<i>Délibéré de la chambre</i>	27 juillet 2018		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	21 août 2018	M. Philippe Briand	23 octobre 2018
<i>Délibéré de la chambre</i>	31 janvier 2019		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	19 février 2019	M. Philippe Briand	22 mars 2019
<i>Le rapport d'observations définitives (ROD1) a fait l'objet de la procédure de rectification prévue à l'article R. 243-20 du code des juridictions financières (rectification pour erreur ou omission matérielle).</i>			

Annexe n° 2. Compétences de l'EPCI

<i>Compétences exercées par la Communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2016</i>	<i>Nouvelles compétences de la communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017 (arrêté préfectoral n° 16-63 du 21 décembre 2016)</i>
Compétences obligatoires : - Développement économique - Aménagement de l'espace communautaire, dont transports urbains repris en 2014 - Équilibre social de l'habitat - Politique de la Ville Compétences optionnelles : - Création, aménagement et entretien de la voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire - Assainissement - Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire Compétences facultatives : - Énergie (2013) - Prestations de services pour le compte d'autres collectivités (2013) - Enseignement supérieur et recherche (2015) - Tourisme (équipements, tourisme d'affaires, promotion) 08/2016 - Actions formation professionnelle et vie étudiante 08/2016	Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire : - Promotion du tourisme, dont création d'offices de tourisme Aménagement de l'espace communautaire : - Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme - Organisation de la mobilité ; plan de déplacements urbains Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : - Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage Politique de la ville dans la communauté : - Dispositifs locaux de prévention de la délinquance Gestion des services d'intérêt collectif : - Assainissement et eau - Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires - Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains - Concessions de la distribution publique d'électricité et de gaz - Création et entretien des infrastructures de charge de véhicules électriques - Services d'incendie et de secours

Tours Métropole Val de Loire au 20 mars 2017 (Décret n° 2017-352 du 20 mars 2017)

La métropole exerce les compétences prévues à l'article L. 5217-2 du CGCT, ainsi que les compétences supplémentaires suivantes, réaffirmées dans le décret (ces dernières étant déjà précisées dans l'arrêté préfectoral du 3 août 2016) :

Création, gestion et entretien d'équipements liés au tourisme de loisirs ainsi que définition de la politique communautaire en matière de tourisme d'affaires permettant de concourir à la promotion du territoire

Actions de soutien à la formation professionnelle et à la vie étudiante

Gestion du service extérieur des pompes funèbres ; création, extension, réhabilitation, utilisation et gestion des chambres funéraires

Annexe n° 3. Réponse

À la suite de la réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations définitives (ROD1), le rapport d'observations définitives (ROD2) a fait l'objet de la procédure de rectification prévue à l'article R. 243-20 du code des juridictions financières (rectification pour erreur ou omission matérielle).



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél : 02 38 78 96 00

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr