



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MONTS (Département d'Indre-et-Loire)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 24 novembre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 UNE COMMUNE EN MUTATION	8
1.1 Une organisation interne en refonte restant à parfaire	8
1.2 Une gouvernance relativement fiable.....	9
1.2.1 Un conseil municipal resserré	9
1.2.2 Des délégations à l'exécutif à préciser	10
2 DES EFFORTS À MENER EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET DE FIABILITÉ DES COMPTES	10
2.1 Une amélioration récente du contenu des orientations budgétaires	11
2.2 Une information du citoyen à compléter	11
2.3 Une qualité insuffisante des documents budgétaires.....	12
2.3.1 Une attention nécessaire à apporter aux inscriptions budgétaires.....	12
2.3.2 Une tenue des annexes qui manque de rigueur et d'exhaustivité.....	13
2.4 Une piètre qualité des prévisions budgétaires	14
2.5 Une gestion en AP/CP à réserver aux opérations pluriannuelles d'envergure et à consolider	16
2.6 Des progrès attendus en matière de fiabilité des comptes.....	18
2.6.1 Un provisionnement incomplet, parfois déconnecté du risque latent ou dont la comptabilisation n'est pas maîtrisée	18
2.6.2 Des restes à réaliser partiellement sincères	19
2.6.3 Une affectation du résultat erronée en 2019.....	19
2.6.4 Un apurement tardif des recettes à classer	20
2.6.5 Une connaissance du patrimoine à renforcer malgré un suivi satisfaisant	20
2.6.6 Des régies à contrôler	22
3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE.....	22
3.1 Une performance financière satisfaisante.....	22
3.1.1 Une capacité d'autofinancement suffisante mais inférieure à la strate	23
3.1.2 Des recettes dynamiques	23
3.1.3 Une hausse des dépenses de fonctionnement contenue	25
3.2 Un investissement modéré largement autofinancé.....	29
3.2.1 Une politique d'investissement à mieux outiller.....	29
3.2.2 Un investissement largement autofinancé.....	31
3.3 Des perspectives financières qui paraissent favorables.....	34
3.3.1 Les hypothèses retenues	34
3.3.2 Scénario 1 : ajustement par la dette.....	34

3.3.3 Scénario 2 : Une absence de recours à l'emprunt	36
4 UNE OPÉRATION D'ÉQUIPEMENT MAJEURE : LA MAISON DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRE	37
4.1 Un projet d'envergure initié par les professionnels de santé du territoire.....	37
4.1.1 Une démarche destinée à maintenir l'offre de soins sur le territoire	37
4.2 L'analyse des marchés conclus pour la réalisation de la MSP : un choix des candidats à fiabiliser.....	42
4.2.1 Une sous-estimation du montant des travaux qui ne remet pas en cause le choix de la procédure.....	43
4.2.2 Une publicité pertinente et adaptée à la nature des marchés passés.....	44
4.2.3 Un cas d'infructuosité du marché de travaux régulièrement traité	44
4.2.4 Une analyse des offres présentant d'importantes défaillances	44
4.2.5 Une notification régulière des marchés bien qu'incomplète et comprenant des erreurs.....	49
4.2.6 Des marchés marqués par des modifications d'exécution de leurs conditions contractuelles parfois conséquentes.....	51
4.3 Une opération largement financée par la commune	53
4.3.1 Un investissement de plus 3,64 millions d'euros	53
4.3.2 Un soutien financier important mais dont le périmètre n'a pas été totalement appréhendé par la collectivité	56
ANNEXES.....	61
Annexe n° 1. Procédure.....	62
Annexe n° 2. Glossaire.....	63
Annexe n° 3. Principales données d'analyse financière (2017-2021).....	64
Annexe n° 4. Perspectives financières – hypothèses 2022- 2026	66
Annexe n° 5. Tableau d'analyse synthétique des marchés de la MSP	67
Annexe n° 6. Réponse	68

SYNTHÈSE

La commune de Monts (environ 8 000 habitants), proche de la métropole tourangelle, bénéficie d'une démographie et d'une économie locale dynamiques. Peu intégrée au niveau intercommunal, elle s'est lancée dans un projet de maison de santé, majeur pour le territoire.

Un projet de maison de santé pluridisciplinaire d'ampleur

Qui répond à une problématique sanitaire...

Entrepris en 2019, le projet de maison de santé pluridisciplinaire (MSP) doit permettre de conforter dans le bassin de vie l'offre sanitaire locale, insuffisante au regard des critères de l'agence régionale de santé. Partant de la réhabilitation d'une friche commerciale, la viabilité de la MSP, dont l'ouverture est prévue en 2023, semble assurée par sa réelle co-construction avec les professionnels de santé déjà installés sur la commune. Ceux-ci bénéficieront d'ailleurs de loyers attractifs dans un outil de travail neuf.

...mais dont la conduite a révélé des défaillances en matière de passation des marchés...

L'examen des marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux passés par la commune pour sa réalisation révèle un manque de rigueur et de transparence dans l'analyse des offres, les différents manquements constatés ne permettant pas de s'assurer d'une attribution conforme aux grands principes de la commande publique.

...et dont l'identification des coûts, pour la commune, est perfectible.

Si la crise sanitaire et ses effets sur le renchérissement du prix des matières premières ont eu une incidence certaine, le coût des travaux a été sous-estimé. En juin 2022, ceux-ci s'établissent à 2,21 M€ HT (avec avenants) lorsque l'estimation de la commune était de 1,25 M€ en 2019.

À la date de rédaction du présent rapport, l'opération dans son ensemble, achat de terrain, maîtrise d'œuvre, ingénierie et travaux, s'élève à 3,64 M€, dont 31 % subventionnés (contre 42 % dans le plan de financement initial). La commune, qui s'est assurée du pré-engagement des professionnels à exercer dans la structure, a cependant sous-évalué les dépenses et charges de fonctionnement de la future MSP, au premier rang desquelles l'amortissement du bâtiment (2,9 M€ sur vingt ans).

Une situation financière saine

Malgré un coût renchéri du projet de MSP, la situation financière de la commune reste satisfaisante. Sur la période 2017-2021, sa capacité d'autofinancement, alimentée par des recettes en hausse, est dynamique quoiqu'inférieure de 25 % à celle des communes de sa strate. L'investissement sur la période, combinant entretien du patrimoine et projets structurants, s'élève à 6,9 M€ et a pu ainsi être quasi-intégralement autofinancé. La dette actuelle de la collectivité ne présente pas de risque ni dans son niveau ni dans sa composition. Le fonds de roulement et la trésorerie sont quant à eux élevés car alimentés par les crédits fournisseurs.

Une gestion budgétaire et comptable insuffisamment maîtrisée

Si la commune de Monts dispose d'un plan pluriannuel d'investissement et a initié une gestion d'opérations en pluri-annualité, c'est-à-dire en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), elle doit encore professionnaliser l'utilisation afin d'en faire de réels outils de pilotage de ses investissements. Outre une montée en compétences des équipes, un effort est également nécessaire pour améliorer le suivi de son patrimoine et des écritures comptables permettant de s'assurer du respect du principe d'annualité budgétaire. Enfin, les données contenues dans les documents budgétaires doivent être fiabilisées afin d'assurer une correcte information du conseil municipal et du citoyen.

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

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre en ligne les documents budgétaires et informations financières conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2113-8 du code général des collectivités territoriales (page 12).

Recommandation n° 2 : Garantir la qualité des annexes présentées dans les documents budgétaires en s'assurant de leur fiabilité et de leur exhaustivité (page 14).

Recommandation n° 3 : Limiter l'utilisation de la procédure d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) aux projets pluriannuels ayant une ampleur financière significative et en assurer un suivi fiable (page 17).

Recommandation n° 4 : Adopter un règlement comptable et financier (page 22).

Recommandation n° 5 : Présenter à l'assemblée délibérante la planification des investissements et en assurer le suivi en cohérence avec les autres outils dédiés (AP/CP, vote par opération, rapport d'orientation budgétaire (ROB)) (page 30).

INTRODUCTION

Le présent rapport, réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF)¹, rassemble les observations relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Monts. Il porte, sur l'information et la situation financière, la fiabilité des comptes et sur la création de la maison de santé pluridisciplinaire.

Un territoire périurbain...

Située dans le département d'Indre-et-Loire et à une vingtaine de kilomètres au sud de la métropole de Tours, la commune urbaine de Monts, qui s'étend sur une superficie d'environ 27 km², comptait 7 835 habitants en 2018.

Bien que proche de la métropole tourangelle, la commune fait partie de la communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre (CCTVI), entité créée en 2017. Cette dernière regroupe, au surplus de Monts, qui a le poids le plus important en termes de population, 21 communes. La CCTVI exerce de plein droit en lieu et place des communes membres diverses compétences², dont une en matière de politique de santé depuis le 1^{er} janvier 2020.

La commune adhère également à plusieurs syndicats³.

...bénéficiant d'une situation démographique et d'un environnement socio-économique favorables

Comprise dans l'aire urbaine et la zone d'emploi de Tours, la commune de Monts bénéficie de l'attractivité de cette métropole et des infrastructures autoroutières et ferroviaires propres à ce territoire (gare, proximité de l'autoroute A10 – vers le sud-ouest – et de l'A85 – vers l'ouest).

¹ « Extrait de l'article L. 211-3 du CJF : « L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

² telles que le développement et aménagement économique, la collecte et traitement des déchets des ménages, la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, l'eau et assainissement ou encore le transport scolaire

³ Syndicat intercommunal de l'énergie d'Indre-et-Loire (SIEIL), Syndicat intercommunal Cavités 37, Syndicat d'aménagement de la vallée e l'Indre (SAVI), Ainsi qu'au Groupement d'Intérêt Public Région Centre InterActive (GIP RECIA), œuvrant dans le domaine du numérique.

La population de Monts, relativement jeune⁴, a évolué sur la période 2013-2018 de manière dynamique (5 %) et ce quelle que soit la strate de comparaison⁵. Les Montois sont majoritairement propriétaires de leur résidence principale⁶ (95 %) et dans une plus grande proportion que dans la strate départementale (86,7 %) ou régionale (83,7 %). Les logements vacants représentent 4 % du total des habitations de la commune.

La situation financière des Montois apparaît plus aisée que celle des habitants du département et de la région. En 2019, le taux de pauvreté de la commune est deux fois inférieur (6 %) au taux départemental. Cette relative richesse s'illustre également par le niveau médian du revenu qui est supérieur de 10 % à la valeur départementale, les ménages imposés étant plus largement représentés (64 %, contre 56,5 % dans le département ou la région). Le taux de chômage est particulièrement bas sur la commune (7,6 %)⁷.

La commune compte 131 entreprises sur son territoire. Majoritairement dotée de structures de petites tailles, Monts comprend également des entreprises d'envergure comme le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'usine pharmaceutique Recipharm ayant une dynamique de recrutement importante en 2021 et 2022 pour la production de vaccins contre la covid 19.

1 UNE COMMUNE EN MUTATION

Depuis le 16 juin 2018, le maire de la commune est M. Laurent Richard. Précédemment premier adjoint de la collectivité, il a été élu suite à la démission d'une majorité des membres du conseil municipal. Il a succédé à Mme Valérie Guillermic et été réélu en 2020.

1.1 Une organisation interne en refonte restant à parfaire

La commune de Monts dispose de deux groupes scolaires, d'un complexe sportif et de deux gymnases. En plus d'une école de musique municipale, la collectivité a déployé depuis de nombreuses années une offre culturelle importante, proposant une saison culturelle variée assise dans un espace dédié et rénové, complétée par des festivals (17^e édition de « Terres du Son » en 2022). Enfin, elle organise tous les ans depuis 1997 un salon des jeunes inventeurs et créateurs.

⁴ En 2018 les plus de 60 représentaient 25,7 % de la population alors que les taux départemental et régional s'établissaient respectivement à 27,8 % et 28,8 %.

⁵ Évolution démographique départementale : 1 % et stagnation au niveau régional.

⁶ Données 2018.

⁷ Contre 9 % au niveau départemental et 9,4 % au niveau régional.

Les services de la commune de Monts comptaient 113 agents au 1er janvier 2022 (pour 81,3 ETP) dont 38 % de contractuels⁸.

L'organisation et la gestion administrative pourraient être davantage structurées. En effet, les organigrammes successifs depuis 2017, tels que transmis lors de l'instruction, sont formellement perfectibles et peu lisibles. Les plus récents d'entre eux ne sont ni fonctionnels ni nominatifs. Par ailleurs, quoique répartis en quatre pôles⁹, hors police municipale, les nombreux services de la commune sont directement rattachés à la direction générale des services (DGS) sans encadrement intermédiaire clairement identifié.

La commune a néanmoins indiqué procéder progressivement à des réorganisations, ayant déjà nommé un responsable du pôle technique, aménagement et patrimoine. Cette démarche serait accompagnée d'une réflexion globale (projet d'administration en cours de rédaction) et de déploiement de nouveaux outils techniques (logiciels de gestion de maintenance assistée par ordinateur pour les services techniques, gestion électronique des documents) ou de gestion (attribution du complément indemnitaire annuel des agents délégué par la DGS aux chefs de service).

La chambre invite la commune à poursuivre cette démarche de formalisation de son organisation. De surcroît, eu égard aux difficultés constatées en matière de gestion financière, comptable et de commande publique s'agissant de la MSP, elle incite la collectivité à accompagner la montée en compétence des services traitant de ces sujets.

1.2 Une gouvernance relativement fiable

1.2.1 Un conseil municipal resserré

Au regard des dispositions de l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), d'une part, et du nombre d'habitants de la commune, d'autre part, le conseil municipal de Monts doit comprendre 29 membres. Si, tel était bien le cas lors de l'élection du nouveau maire en mai 2020 et jusqu'en septembre 2021, la démission du 8^e adjoint constatée lors de la séance du conseil municipal du 14 septembre 2021 a modifié le nombre de membres, le faisant passer, à cette date, sous la limite prévue par les textes. Toutefois, en l'absence de candidat encore disponible sur la liste déposée en préfecture lors des dernières élections, cette situation n'est pas irrégulière.

À la suite de la démission d'un autre adjoint, en mars 2022, le conseil municipal de Monts ne comprend désormais plus que 26 membres, dont six adjoints, soit un nombre ne dépassant pas le quota fixé par les textes.

Sur la période contrôlée, le conseil municipal s'est réuni au moins une fois par trimestre, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-7 du CGCT. Depuis juin 2018, les procès-verbaux des conseils municipaux sont consultables sur le site internet de la ville.

⁸ 129 agents en comptabilisant également les contractuels sur emplois non permanents.

⁹ Pôle technique, aménagement et patrimoine, pôle administratifs, pôle communication, culturel artistique et événementiel et pôle scolarité-production-surveillance.

Enfin, par délibération du 17 novembre 2020, le conseil municipal a approuvé son règlement intérieur (en application des dispositions L. 2121-8 du CGCT).

1.2.2 Des délégations à l'exécutif à préciser

En application de l'article L. 2212-22 du CGCT, le conseil municipal a, par délibérations successives, délégué à l'exécutif une partie de ses attributions.

Il a également fixé le périmètre de certaines délégations. Ainsi, par exemple, le maire a, depuis février 2021, délégation pour :

- procéder, dans la limite de 50 000 €, à la réalisation d'emprunt destiné au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à leur gestion ;
- prendre toute décision concernant les marchés d'un montant inférieur à 214 000 € HT ;
- réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 50 000 €.

La chambre relève, que la délégation est peu précise en matière d'emprunt. En effet, si elle est limitée en montant, elle ne prévoit aucune caractéristique essentielle des contrats que l'exécutif est autorisé à souscrire (taux fixe ou indexé, emprunt en devises, emprunt à court, moyen ou long terme, possibilité de différé d'amortissement...).

À la suite des élections municipales de 2020 et en application des dispositions de l'article L. 2212-18 du CGCT, le maire a, par différents arrêtés, donné délégation de fonction et de signature aux adjoints ainsi qu'à certains conseillers municipaux. À l'instar de la délégation donnée au maire en termes d'emprunt, celles octroyées à ces personnes gagneraient à être plus précises dans leur champ d'application. En effet, les arrêtés de délégation mentionnent, de manière systématique, que le délégataire peut signer « les contrats et conventions ». Cette rédaction laisse un large champ d'appréciation, qu'il revient à la commune de circonscrire.

Enfin, et en conforme application des dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT, les procès-verbaux de séances du conseil municipal exposent la majorité des décisions prises par le maire au regard des délégations dont il bénéficie. Toutefois, la commune devra s'attacher à garantir l'exhaustivité de cette présentation, les derniers avenants relatifs au marché de travaux sur la maison de santé pluridisciplinaire (MSP) n'ayant pas fait l'objet de présentation formelle au conseil municipal.

2 DES EFFORTS À MENER EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE FINANCIÈRE ET DE FIABILITÉ DES COMPTES

La commune de Monts dispose, en 2022 et depuis la clôture du budget annexe « revue municipale » réalisée en novembre 2018, d'un unique budget principal.

2.1 Une amélioration récente du contenu des orientations budgétaires

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, dans les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants, le maire est tenu de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Ce rapport fait l'objet d'un débat dont les modalités sont fixées dans le règlement intérieur.

Sur la période 2017-2022, la chambre constate que les débats d'orientation budgétaire se sont toujours tenus dans les délais impartis par les textes.

Ils répondent globalement aux dispositions de l'article précité. La chambre relève, toutefois, une présentation parfois parcellaire des orientations en matière d'investissements et notamment en matière d'engagements pluriannuels, alors même que les règlements intérieurs successifs prévoient expressément cette information.

Une amélioration est néanmoins constatée à la lecture du ROB 2022 qui expose les dépenses d'équipement par grande thématique : voirie, entretien bâtementaire, maison de santé pluridisciplinaire (MSP). Ce dernier projet, qui représente 66 % des dépenses d'équipement, s'accompagne d'une présentation de l'AP/CP dédiée.

2.2 Une information du citoyen à compléter

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a, par son volet « transparence financière », adapté l'impératif de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Depuis 2015, les communes ont ainsi l'obligation de mettre en ligne dans un délai d'une semaine le compte-rendu des conseils municipaux¹⁰. Par ailleurs, les articles L. 2313-1, 1° et R. 2313-8 du CGCT, prévoient, pour les communes de plus de 3 500 habitants, la mise en ligne d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif ainsi que des ROB. Il en va de même pour les données essentielles des subventions de plus de 23 000 € qu'elle accorde à des tiers¹¹.

En l'espèce, seuls les comptes rendus du conseil municipal à compter de juin 2018 sont mis en ligne, conformément aux dispositions de l'article R. 2121-11 du CGCT.

S'agissant des informations financières, les principales figurent sous forme d'infographie dans les bulletins municipaux dématérialisés accessibles sur le site internet de la commune. Les ROB, sont, quant à eux, majoritairement annexés aux comptes rendus du conseil municipal et donc consultables par ce biais. Pour autant, ces informations financières ne font pas l'objet d'une présentation spécifique. De manière analogue, ni les budgets primitifs ni les comptes administratifs de la commune ne sont accessibles.

¹⁰ Article L. 2121-25 du CGCT tel que modifié par l'article 84 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

¹¹ Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

L'information relative aux subventions versées n'est pas formalisée. Ce défaut d'information ne peut être, par ailleurs, pallié par la lecture de l'annexe concernée du compte administratif, cette dernière n'étant pas complétée par la commune.

Dans sa réponse, la commune a indiqué vouloir se conformer aux dispositions réglementaires précitées en intégrant les données nécessaires à son site internet.

Recommandation n° 1 : Mettre en ligne les documents budgétaires et informations financières conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2113-8 du code général des collectivités territoriales.

2.3 Une qualité insuffisante des documents budgétaires

2.3.1 Une attention nécessaire à apporter aux inscriptions budgétaires

Si, en application des dispositions de l'article L. 1612-2 du CGCT, le budget communal a vocation à être voté avant le 15 avril de l'exercice¹², la commune a la possibilité d'adopter son budget bien en amont de cette date. Ce choix de calendrier a une incidence sur le périmètre des inscriptions, notamment s'agissant des restes à réaliser, ces derniers pouvant être inscrits soit dans le cadre du budget primitif, soit lors du vote d'un budget supplémentaire¹³.

Le vote du budget est, par ailleurs, matérialisé par des documents budgétaires dont la présentation et l'exhaustivité sont prévues par l'instruction comptable M14. Ces documents sont, en toute logique, la retranscription exacte des décisions prises par la collectivité.

Sur la période, la commune a modifié les modalités de vote du budget primitif (BP) : jusqu'en 2019, ce dernier a été adopté en mars ou avril de l'exercice ; dès 2020 les décisions en la matière ont été entérinées dans les deux premiers mois de l'année.

Cette modification de calendrier ne semble pas avoir eu d'impact sur la teneur des documents budgétaires mais en 2020, la chambre a constaté que les inscriptions votées en dépenses d'investissement, n'étaient reprises ni dans l'annexe produite à l'appui de la délibération, ni dans la maquette du budget primitif 2020 transmise au comptable public et aux services de la préfecture. Il est apparu que ce dernier document ne comprenait pas les restes à réaliser 2019. Or, ceux-ci n'apparaissaient pas non plus dans les nouvelles inscriptions adoptées dans le budget supplémentaire 2020. *In fine*, c'est *via* l'unique décision modificative de l'exercice, délibérée en novembre 2020, que la maquette a été corrigée des restes à réaliser 2019.

Quoique cette anomalie n'ait concerné que le budget 2020, la chambre invite la commune à porter une attention particulière à la cohérence de ses documents budgétaires au regard des montants effectivement votés.

¹² « (...) ou avant le 30 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants ».

¹³ Cf. instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 4, partie 3.

2.3.2 Une tenue des annexes qui manque de rigueur et d'exhaustivité

Les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène, afin de garantir aux élus qui les adoptent et aux citoyens qui les consultent la transparence de l'information financière¹⁴.

L'analyse a majoritairement porté sur la qualité des annexes produites au compte administratif (CA) 2020 et aux budgets primitifs (BP) 2021 et 2022, documents budgétaires les plus récents à la date réalisation du contrôle.

En premier lieu, la chambre a constaté que **plusieurs annexes étaient inexistantes** alors même qu'au regard des comptes de la commune ou des décisions qu'elle avait prises, lesdites annexes auraient dû être complétées. Il en est ainsi des annexes relatives aux provisions¹⁵ et aux participations en nature et subventions¹⁶.

En deuxième lieu, la chambre relève que **plusieurs annexes sont incomplètes ou incohérentes**. Ainsi, l'annexe relative aux méthodes utilisées pour les amortissements pourrait utilement être complétée du seuil unitaire en-deçà duquel la commune a choisi d'amortir les biens sur un an et comprendre la durée d'amortissement des équipements de cuisine, du mobilier urbain et des équipements de voirie telle que fixée par la délibération du 29 juin 2000.

Par ailleurs, elle devrait être mise à jour des nouvelles dispositions s'agissant de l'amortissement des subventions d'équipements¹⁷.

L'annexe relative aux adhésions aux organismes de regroupement¹⁸ gagnerait, également, à être complétée afin de recenser la totalité des entités auxquelles adhère la commune.

Des incohérences ont également été relevées entre l'annexe relative à l'état du personnel¹⁹ du BP 2022 et le tableau produit par la commune lors du contrôle.

En outre, l'annexe relative à la dette²⁰ du CA 2020, qui recense les emprunts de la commune par nature de dette, mentionne un capital restant dû inférieur de plus de 0,5 M€ au capital de la dette inscrite au compte de gestion 2020²¹. Elle est par ailleurs, incomplète puisque les taux d'intérêts appliqués aux différents contrats ne sont pas mentionnés. Enfin, des incohérences sont constatées dans les montants de certaines dettes²².

Cette perfectibilité du montant réel de la dette a été admise par la commune, qui n'a, à l'heure actuelle, aucun outil lui permettant une connaissance exacte de ses engagements. Ainsi, si cette dernière s'est engagée, à mettre en cohérence les données de la dette avec les services

¹⁴ Article L. 2312-1 du CGCT, précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

¹⁵ Annexe IV A4 et A5.

¹⁶ Annexe IV B1-7.

¹⁷ Décret n° 2015-1846 du 29 décembre 2015 qui a modifié la rédaction de l'article R. 2321-1 du CGCT.

¹⁸ Annexe IV C3.1.

¹⁹ Annexe IV C1.

²⁰ Annexe IV A2-2.

²¹ 2,788 M€ contre 3,297M€ au compte de gestion.

²² Par exemple, le capital restant dû de l'emprunt MIN216001EUR/0221583/003/1 est retracé pour 70 754,95 € dans l'annexe du CA 2020, alors que l'échéancier du prêt indique un capital restant dû de 60 000 €. Pour ce même prêt d'ailleurs, l'annuité est présentée au CA pour 6 659,83 € au lieu de 6 000 €.

de la trésorerie avant le passage à la M57 prévu au 1^{er} janvier 2023, elle devra veiller également à mettre en place des outils lui permettant, d'une part, un suivi transparent de sa dette, et, d'autre part, une présentation fiable de cette dernière dans les documents financiers.

En troisième et dernier lieu, la chambre relève **des imperfections dans les annexes relatives au suivi du patrimoine.**

À la lecture des annexes dédiées produites au CA 2020, plusieurs anomalies ont été relevées et notamment :

- un recensement très parcellaire (environ 15 %) des immobilisations acquises par la commune.
- des opérations mal qualifiées (cessions en lieu et place de sortie pour réforme) ou dont les montants ne sont pas cohérents au regard des amortissements comptabilisés.

La chambre relève, par ailleurs, que ces anomalies ne peuvent être palliées par les délibérations qu'aurait dû prendre la commune en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 2241-1 du CGCT²³. En effet, bien que la commune ait répondu à l'obligation de délibérer sur le bilan des acquisitions et cessions de 2017 à 2019, force est de constater que cette bonne pratique n'a pas perduré, la collectivité semblant considérer que les annexes aux comptes administratifs suffisaient.

La commune a indiqué que nombre des dysfonctionnements constatés provenaient du logiciel comptable utilisé dont la fiabilité faisait défaut et qu'elle s'engageait dans des voies d'amélioration (vérification des éditions du CA, changement de logiciel comptable afin de garantir la fiabilité des données). La chambre rappelle, toutefois, qu'il est de la responsabilité de la collectivité de présenter des documents budgétaires fiables et de les modifier manuellement si nécessaire, ce qu'elle aurait pu faire en l'espèce.

En réponse aux remarques de la chambre, la commune a indiqué que la recherche de la fiabilité des documents est incluse dans les objectifs du pôle finances pour l'exercice 2023, les agents concernés devant, pour ce faire, être accompagnés via des formations.

Recommandation n° 2 : Garantir la qualité des annexes présentées dans les documents budgétaires en s'assurant de leur fiabilité et de leur exhaustivité.

2.4 Une piètre qualité des prévisions budgétaires

Les taux d'exécution budgétaire recèlent un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique. Il importe que les élus délibèrent sur un budget primitif, éventuellement ajusté *via* des décisions modificatives, mais fondé sur des prévisions sincères. En particulier, les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent être ni surévaluées ni sous-évaluées. Un écart

²³ Cet article prévoit que le conseil municipal délibère sur le bilan des acquisitions et des cessions opérées par la commune. Ce bilan doit être annexé au compte administratif de la collectivité. Bien que l'article ne le précise pas explicitement, il ressort notamment de l'objet du premier alinéa que le bilan annuel porte sur les acquisitions et cessions immobilières.

trop élevé et récurrent entre prévision et exécution est même de nature à remettre en cause la légalité des délibérations budgétaires.

Sur la section de fonctionnement, après une réalisation satisfaisante sur le début de période (91 %), une dégradation de l'exécution en dépenses peut être constatée à compter de l'exercice 2019. En effet, sur cet exercice et le suivant, des crédits importants ont été inscrits, soit au budget primitif (2,26 M€ en 2019) soit lors du vote du budget supplémentaire (2,38 M€ en 2020), au compte 6875 « dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnels » mais n'ont jamais été réalisés.

Or, les cas d'utilisation de ces provisions pour risques et charges sont strictement définis²⁴. En l'espèce, il apparaît clairement, notamment à la lecture du procès-verbal de la séance d'adoption du budget supplémentaire 2020, que la commune a souhaité, par ces inscriptions, se doter de réserves budgétaires pour financer des projets d'envergure (reconstruction de l'école Daumain, projet qui n'a, en fait, pas abouti à ce jour). Bien que non mandatées, ces prévisions sont insincères puisque non fondées sur un risque ou une charge avérée.

Avec un taux moyen d'exécution sur la période de 50 % en dépenses et 42 % en recettes, la chambre constate la dégradation progressive des réalisations en matière d'investissement. Si la crise sanitaire peut sans nul doute expliquer la faiblesse du taux d'exécution en 2020²⁵ (38 % en dépenses et 22 % en recettes), la chambre constate que le ralentissement de l'exécution budgétaire a débuté en 2018 (52 % en dépenses, contre 73 % l'année précédente), soit bien avant que la crise et ses effets n'apparaissent. Selon la commune, cette situation proviendrait du changement de l'équipe municipale en mai 2018 qui a modifié les orientations politiques en matière patrimoniale (projet de MSP), des aléas subis sur certains projets d'envergure (problèmes architecturaux sur le pôle culturel) et du report de certains projets, notamment, pour raison financière (travaux sur le stand de tir et le gymnase).

En 2021, la tendance n'est pas modifiée, le montant des dépenses d'équipement reportées s'établissait à 1,341 M€ (soit 27 % des prévisions) et les dépenses réelles d'investissement ont été mandatées seulement à hauteur de 37 % du budget voté.

²⁴ « Destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges. Elles n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes. » Instruction comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, p. 17.

²⁵ Exercice caractérisé par un taux important de report des dépenses d'équipement (20 % de restes à réaliser) et d'annulation de crédits (45 %).

2.5 Une gestion en AP/CP à réserver aux opérations pluriannuelles d'envergure et à consolider

La gestion budgétaire des investissements en autorisations de programmes et crédits de paiements (AP/CP)

Codifiée à l'article L. 2311-3 du CGCT, la pratique des AP/CP constitue un outil de pilotage pour planifier les investissements pluriannuels de la collectivité en lui permettant d'appréhender au mieux les financements à prévoir.

La création d'une autorisation de programme (AP) découle d'une décision de la collectivité de mettre en réserve un montant de crédit destiné à l'accomplissement d'une opération d'investissement identifiée et financièrement évaluée, dont la réalisation portera sur plusieurs exercices. Chaque AP correspond au montant global du projet et est déclinée annuellement par des crédits de paiement (CP) correspondant aux dépenses prévisionnelles à mandater sur les exercices à venir.

Les AP peuvent être révisées, au besoin. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

La gestion en AP/CP est un outil de prospective budgétaire très utile pour les projets se déroulant sur plusieurs exercices et d'une ampleur financière significative. Pour donner tout son sens à ce dispositif, un cadre spécifique et un suivi rigoureux des opérations sont nécessaires.

Sur la période 2016-2022, la commune a recouru à cette pratique pour les opérations suivantes : réfection de voirie et réhabilitation de l'école P. et M. Curie, réalisation d'un parking, installation de bornes à incendie, rénovation du système de chauffage, réfection des toitures, construction de l'espace culturel et construction de la MSP. Sur cette période, ce sont 6,3 M€ de crédits qui ont été prévus.

La commune ne s'est dotée d'aucun règlement permettant le suivi de sa gestion en AP/CP. Cet état de fait est révélateur de plusieurs dysfonctionnements dans la surveillance et l'utilisation de ces crédits pluriannuels.

En premier lieu, il n'apparaît pas que la collectivité ait une vision exhaustive et fiable de ses AP/CP. En effet, si des tableaux de suivi ont été mis en place, ils ne comprennent pas la totalité des AP votées, intègrent des erreurs et leur mise à jour n'apparaît pas régulière. Ainsi et pour exemple, s'agissant de l'AP de la MSP, le tableau d'exécution de l'AP indique une exécution de 107 627,38 € en 2021. Or, la comptabilité analytique de la commune fait état d'un montant de 172 607,38 €, deux paiements à l'entreprise titulaire du lot 1 du marché de travaux n'ayant pas été repris dans le tableau de la collectivité.

En deuxième lieu, l'absence de règles de caducité, entraîne la persistance d'AP alors même que les projets ont été abandonnés ou qu'ils ont été réalisés mais que le montant de la réalisation est inférieur à l'AP prévue. C'est ainsi près de 10 % de l'enveloppe globale des AP votée par la commune qui n'a pas été consommée et qui aurait dû faire l'objet d'une délibération d'annulation.

En troisième lieu, il peut être relevé que deux opérations (espace culturel – 2018-03 et la réfection de voirie – 2016-02) ont été mandatées pour des montants 30 % supérieurs aux AP votées.

En quatrième lieu, le choix de la gestion de la dépense en AP/CP ne paraît pas toujours pertinent, compte tenu du coût de l'opération et au regard du budget annuel de la commune. Tel est le cas de l'AP relative à l'achat de bornes à incendie (10 000 € sur trois ans pour un budget oscillant entre 2 et 4 M€).

En cinquième lieu, le vote des crédits de paiement a été déconnecté de l'évolution réelle de certains projets. Or, lors du vote de l'autorisation de paiement, le phasage des crédits de paiements à ouvrir est prévisionnel. Il doit donc être ajusté au regard du déroulement effectif de l'opération.

De nombreuses anomalies ont été relevées à ce titre s'agissant par exemple de l'AP/CP relative à la maison de santé pluridisciplinaire :

- des dépenses ont été engagées et liquidées en l'absence d'ouverture des crédits de paiement correspondants²⁶,
- les crédits votés sur l'opération ne correspondaient pas au crédit de paiement alloué²⁷,
- les sommes mandatées étaient supérieures au crédit de paiement voté²⁸.

Par ailleurs, malgré une révision de cette AP en janvier 2022 qui la porte à 3,485 M€, elle reste insuffisante par rapport au coût global de l'opération. Ainsi, au regard des marchés signés (avenants compris), de la dépense réelle propre à l'acquisition du terrain et des frais d'ingénierie tels qu'ils ont été estimés dans le cadre du plan de financement, le montant de l'opération s'élève, en l'état des connaissances actuelles et *a minima*, à 3,617 M€.

Enfin, l'imperfection de l'annexe dédiée (annexe IV B2-1) ne permet pas de pallier les dysfonctionnements relevés précédemment. Outre le fait qu'elle n'a été remplie que tardivement (2019) et uniquement pour les budgets primitifs, elle comprend nombre d'anomalies (défaut d'exhaustivité dans le recensement des AP créées²⁹, incomplétude des informations sur chaque AP³⁰).

Par suite, si, à l'avenir, la commune souhaite pérenniser ce mode de gestion, la chambre lui recommande, eu égard à sa taille et à ses compétences internes, d'une part, de faire preuve de sélectivité et d'y recourir pour les projets d'un montant significatif et, d'autre part, d'en fiabiliser l'utilisation en se dotant de moyens lui garantissant la qualité et l'efficacité en termes budgétaires. Sur ce dernier point, la commune a indiqué que ce sujet constituerait un des objectifs 2023 du pôle finances. Ces améliorations lui permettront, également, de garantir une information fiable aux élus et aux citoyens.

Recommandation n° 3 : Limiter l'utilisation de la procédure d'AP/CP aux projets pluriannuels ayant une ampleur financière significative et en assurer un suivi fiable.

²⁶ L'annexe du BP 2019 dédiée aux AP/CP était vierge, alors que 29 064,60 € ont été mandatés sur cette opération.

²⁷ Au BP 2020, les crédits votés s'élevaient à 2,4 M€ alors que le CP s'établissait à 1,44 M€.

²⁸ Le BP 2021 prévoyait un crédit de paiement de 160 000 €, or ce sont 172 607,38 € qui ont été mandatés sur cet exercice.

²⁹ Cf. BP 2021.

³⁰ Cf. BP 2021.

2.6 Des progrès attendus en matière de fiabilité des comptes

2.6.1 Un provisionnement incomplet, parfois déconnecté du risque latent ou dont la comptabilisation n'est pas maîtrisée

En application des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit notamment être constituée dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ou encore lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Bien qu'ayant connu sur la période 2017-2022 des litiges³¹, dont certains sont encore en cours³², répondant à la définition précitée, la commune n'a constitué aucune provision pour litige, alors même que des sommes non négligeables étaient parfois demandées par les requérants et que la commune ne pouvait se prévaloir de l'issue du jugement.

La chambre rappelle qu'en application de l'article précité, c'est à la collectivité d'estimer la provision au regard du risque financier encouru. Ainsi, si la provision n'a pas de caractère automatique, la commune est invitée, dès lors qu'elle est partie à un contentieux, à évaluer le risque et à constituer une provision, si nécessaire.

Par ailleurs, par délibération du 18 janvier 2022, la commune a institué une provision pour dépréciation des comptes de tiers évaluée, forfaitairement, au regard de l'ancienneté des créances³³, à 31 000 € pour 2022.

Si la chambre ne peut que louer cette décision, cette dernière participant à la fiabilité des comptes, elle alerte, toutefois la collectivité sur la cohérence nécessaire qui doit être recherchée entre la provision constituée et le risque à couvrir.

En l'espèce et à la lecture des états de restes, il apparaît que le risque majeur de la commune porte sur deux créances particulièrement anciennes (2003 et 2013) et d'un montant unitaire significatif (9 443,92 € et 34 560,23 €). Or, ces seules créances pourraient légitimement fonder la constitution d'une provision supérieure à celle délibérée par la commune pour 2022.

Enfin, l'analyse des comptes démontre que la commune a eu recours à une provision pour perte de change (c/ 15152) pour couvrir les écarts de change induits par un prêt en francs suisses contracté en 2005. Toutefois, l'utilisation de ce compte ne semble pas maîtrisée. La chambre a ainsi constaté qu'en 2018 et 2019, malgré un écart de change à la charge de la commune, cette dernière a doté le compte de provision. En 2018, la dotation correspond même au double de la perte effective. Or dans un tel cas, la commune aurait dû reprendre ladite provision pour atténuer la charge de la perte de change. En 2020, malgré une nouvelle perte, la commune n'a toujours pas procédé à une reprise.

³¹ Relatifs à des recours sur des arrêtés interministériels rejetant des demandes de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle qui ont entraîné une condamnation minime pour la commune et un recours administratif sur un arrêté municipal relatif à l'édification d'un pylône radioélectrique qui a été rejeté.

³² Deux recours en matière de personnel.

³³ 15 % sur les créances N-2, 40 % sur les créances N-3 et 70 % pour les créances antérieures.

Si ces anomalies n'ont pas perduré en 2021, ces diverses écritures ont eu pour effet de mouvoir artificiellement le compte de provisions pour pertes de change et de fausser les résultats de la commune sur la période 2018-2020.

La chambre invite donc la commune à sécuriser ses pratiques en matière de provisions afin que ces dernières répondent à leur objectif.

2.6.2 Des restes à réaliser partiellement sincères

L'évaluation correcte des restes à réaliser (RAR), tant en dépenses qu'en recettes, contribue à la sincérité budgétaire. En investissement, ils correspondent à des dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice et à des recettes certaines n'ayant pas encore donné lieu à l'émission d'un titre.

La chambre relève un taux de restes à réaliser relativement élevé, notamment en dépenses en 2018 (85 % des dépenses d'équipement) et 2020 (60 %) alors même que la commune pratique une gestion en AP/CP. Cette tendance s'accroît en 2021, les reports atteignant un niveau jamais atteint jusque-là : 1,342 M€ en dépenses et 1,248 M€ en recettes. S'agissant de ces dernières, elles concernent majoritairement (91 %) les participations institutionnelles au projet de MSP. Toutefois, certaines de ces recettes (DSIL/DETR et F2D) auraient dû être enregistrées dans les RAR 2020, compte tenu des dates auxquelles les notifications (novembre 2020) ou vote formel (juin 2020) sont intervenus. Par ailleurs, de nombreux RAR en dépenses ne sont pas justifiés. Ainsi, en 2018, 42 % des dépenses analysées n'ont pu être justifiées par la commune ou sont relatives à des engagements initiés en 2019. Sur ce même exercice, ce sont, *a minima*, 21% des restes à réaliser en dépenses qui ne sont pas justifiés. Par ailleurs, sur un échantillon de six opérations, deux d'entre elles présentent un montant de restes à réaliser inexact.

2.6.3 Une affectation du résultat erronée en 2019

La commune a procédé de manière régulière à l'affectation de ses résultats, à l'exception de celui de l'exercice 2019. En effet, bien que le montant du résultat de la section de fonctionnement soit suffisant, le besoin de financement n'a pas été couvert dans sa totalité, le solde des RAR (- 0,76 M€) n'ayant pas été pris en compte. Cette anomalie s'est régularisée d'elle-même lors de l'affectation du résultat 2020.

Cette erreur n'a donc pas eu d'incidence en matière bilancielle, le fonds de roulement au 31 décembre 2021 étant égal à ce qu'il aurait été en l'absence de toute anomalie. Toutefois, en minorant ses recettes d'investissement par une affectation inférieure à ce qu'elle aurait dû être, la collectivité a faussé son budget 2020. Une correcte affectation aurait ainsi permis de minorer le recours prévisionnel à l'emprunt présenté au budget primitif 2020.

2.6.4 Un apurement tardif des recettes à classer

En application des dispositions de l'instruction comptable M14, les opérations comptabilisées au compte 471 « recettes à classer ou à régulariser » ont vocation à être rapidement régularisées par l'émission d'un titre³⁴.

Les écritures passées en 2020 au compte 471 de la commune, telles que décrites ci-dessous, démontrent un apurement tardif, au premier trimestre 2022, au-delà des délais indiqués par l'instruction.

Tableau n° 1 : Recettes à classer

Libellé	Compte	Date d'écriture	Montant (en €)	Date d'émission du titre
DGFIP dgf de 2020	47132	21/12/2020	98 153,00	11/03/2022
OPH VAL TOURAINE HABITAT	47138	06/11/2020	2 500,00	09/03/2022
CAF INDRE ET LOIRE		24/12/2020	2 975,00	09/03/2022
Maître Rémi Savard prix vente maison 2 rue de l'église	4718	06/07/2020	150 000,00	07/02/2022

Source : Compte des gestion 2020, états de développements de solde, réponse de la commune.

Cette situation a eu pour conséquence, d'une part, une surestimation temporaire de l'actif de la commune (vente du bien de 150 000 € comptabilisée en 2022) et, d'autre part, de fausser les résultats des exercices 2020 à 2022, en reportant sur ce dernier plus de 0,25 M€ de recettes.

2.6.5 Une connaissance du patrimoine à renforcer malgré un suivi satisfaisant

Chaque collectivité territoriale dispose d'un patrimoine destiné à lui permettre de remplir les missions qui lui sont dévolues. Il figure à son bilan. Celui-ci doit en donner une image fidèle, complète et sincère. Le maire, en tant qu'ordonnateur, est chargé de la tenue des inventaires comptable et physique qui recensent les biens mobiliers et immobiliers de la collectivité et leur localisation. Ces inventaires sont indispensables pour justifier de la réalité de ces biens à l'actif du bilan. En toute logique ils doivent être concordants.

2.6.5.1 Un inventaire à fiabiliser

La commune dispose d'un inventaire comptable recensant les biens meubles et immeubles. À la suite de l'examen de ce dernier, la chambre a constaté les anomalies suivantes :

³⁴ Soit à la fin de l'exercice sur lequel l'opération a été constatée, soit au maximum dans les deux mois suivants l'enregistrement de l'opération.

- des biens anciens manifestement hors d'usage y sont toujours référencés³⁵ ;
- il comprend également des opérations qui n'ont pas à y figurer³⁶ ou des « des doublons à traiter » (montant de 42 082,60 €) ;
- 716 biens n'ont aucune valeur d'origine et 242 biens n'ont ni valeur d'origine ni valeur nette comptable. Enfin, la valeur d'origine globale des actifs (12,13 M€) est très inférieure à leur valeur nette comptable globale (24,53 M€).

Si le compte de gestion et l'état de l'actif 2020 du comptable sont concordants, force est de constater que l'inventaire comptable élaboré par la commune n'est que parcellaire. Ainsi, plus de 52 M€ n'y sont pas retracés. De manière principale, il est constaté une absence totale d'enregistrement des biens mis à disposition ou transférés à des tiers (comptes 24) et un écart très significatif sur les immobilisations corporelles (35 M€).

La chambre invite, par suite, la collectivité à compléter et fiabiliser son inventaire comptable, avant toute démarche visant à élaborer un inventaire physique.

2.6.5.2 Un patrimoine mis à jour mais un suivi à mieux retranscrire à l'inventaire

La chambre constate, de prime abord, une correcte intégration des travaux en cours aux comptes d'imputation définitive, ces derniers étant transférés dès la mise en service du bien concerné. Par ailleurs et dans leur grande majorité, les actifs sont amortis conformément aux règles fixées dans les délibérations afférentes.

S'agissant des biens réformés, la commune a, à de nombreuses reprises sur la période 2017-2022, procédé à la sortie de ces actifs.

Si les écritures correspondantes ont été correctement comptabilisées par la commune, la chambre relève l'imprécision des motifs de mise en réforme des biens. Ainsi, plusieurs certificats administratifs, justifiant les écritures passées, ne mentionnent pas que les biens sont sortis de l'actif suite à leur réforme mais se bornent à indiquer que leur valeur nette comptable est à 0, alors que cette seule circonstance n'entraîne pas automatiquement la réforme du bien. La chambre invite la collectivité à plus de transparence dans ce domaine.

Par ailleurs, la passation des écritures de mise en réforme des biens ne s'est pas toujours accompagnée d'une mise à jour de l'inventaire. Ainsi, des biens réformés sont toujours inscrits dans ce dernier³⁷.

Ces anomalies participent et expliquent, en partie, le défaut de fiabilité de l'inventaire de la commune. La collectivité est invitée à plus de vigilance et de rigueur s'agissant du suivi de ses actifs.

³⁵ Pour exemple : des logiciels (c/ 2051) acquis lors des années 2003 à 2013, du mobilier (c/ 2184) ou des véhicules (c/ 2182) datant des années 1990 ou du tout début des années 2000.

³⁶ Mention d'un actif au c/ 13158 relatif à un fonds de concours.

³⁷ Pour exemple : sur les biens réformés au c/2051 le 23/09/2019, ceux dont la date d'acquisition est antérieure à 2015 sont tous valorisés en valeur brute à l'inventaire 2021 (pour un total de 21 milliers d'euros), ceux acquis à compter de 2015 n'ont plus aucune valorisation mais apparaissent toujours dans l'inventaire.

2.6.6 Des régies à contrôler

La commune n'a opéré aucun contrôle sur ses six régies, considérant que cette charge revenait au comptable.

Il est rappelé à la collectivité les dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT³⁸ qui prévoient un contrôle conjoint de l'ordonnateur et du comptable. L'instruction codificatrice concernée³⁹ fixe le périmètre de contrôle de chaque acteur. La commune pourrait utilement s'y référer afin de garantir le suivi qui lui est réglementairement dévolu en matière de régies.

*

Eu égard aux différentes anomalies entachant la fiabilité des comptes recensées lors de son contrôle (suivi du patrimoine, provisionnement, suivi budgétaire de la pluri annualité), la chambre recommande à la commune de se doter d'un règlement financier afin de formaliser et sécuriser ses pratiques dans ces différents domaines. La commune s'est engagée à présenter un tel document au conseil municipal dès janvier 2023 lors du débat d'orientation budgétaire.

Recommandation n° 4 : Adopter un règlement comptable et financier.

3 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAIN

En 2022, le montant des recettes réelles de fonctionnement du budget de Monts s'élève à 7,1 M€.

L'analyse financière a été réalisée sur la période 2017-2021 à partir des comptes de gestion et du logiciel dédié des juridictions financières. Une présentation synthétique de ces données est consultable en annexe 3.

Sauf mention particulière, les variations sont présentées en moyenne annuelle et les comparaisons sont effectuées par rapport aux données nationales des communes de la même strate démographique (communes de 5 000 à 9 999 habitants appartenant à un groupement fiscalisé).

3.1 Une performance financière satisfaisante

En propos liminaire, la chambre souligne le caractère atypique de l'exercice 2021, marqué par la sortie de crise. Ainsi, entre 2019 (dernier exercice avant crise) et 2021, les

³⁸ « Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. (...) ».

³⁹ N° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006.

produits de gestion ont augmenté de 6,1 % mais l'évolution des charges de gestion reste atone (0,5 %) démontrant une moindre reprise de ces dernières et un probable rebond à prévoir sur les exercices suivants. En tout état de cause, il convient de garder à l'esprit que la situation exposée s'agissant de ce dernier exercice, favorable pour la commune, ne saurait présager des suivants.

3.1.1 Une capacité d'autofinancement suffisante mais inférieure à la strate

Dopé par des produits de gestion dont la croissance (3 %) est plus dynamique que celle des charges de même nature (2,2 %), l'excédent brut de fonctionnement (EBF) est en progression de 5,8 % sur la période, passant de 1,4 M€ à 1,8 M€. Si l'exercice 2020 marque, en toute logique compte tenu de la crise sanitaire, une dégradation de l'EBF (- 7 %), la situation se rétablit rapidement en 2021 par une augmentation significative (37,5 %) des recettes et une baisse des charges, ces dernières revenant à leur niveau de 2019.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette évolue également positivement sur la période, son évolution est, toutefois, moins marquée (3,9 %). Cette situation s'explique, d'une part, par le tarissement du solde des opérations exceptionnelles et, d'autre part, par le poids du résultat financier qui s'accroît entre 2019 et 2021 à la suite de l'enregistrement sur un seul exercice (2019) du reliquat du fonds de soutien versé aux collectivités et établissements ayant contracté des emprunts à risques.

Il convient, néanmoins, de moduler l'appréciation de la situation de la commune par rapport à sa strate de comparaison. Sur l'exercice 2020, l'EBF (167 €) et la CAF brute (157 €) par habitant de Monts sont bien en deçà (environ 25 % de moins) des valeurs comparatives (respectivement 220 € et 201 €). De manière plus emblématique, il est intéressant de relever que les indicateurs de la commune ont tendance à baisser sur la période 2017-2020 alors même que la strate présente une tendance haussière.

3.1.2 Des recettes dynamiques

Entre 2017 et 2021, les produits de gestion ont augmenté de 821 milliers d'euros, passant de 6,6 M€ à 7,4 M€, portés majoritairement par une évolution des ressources institutionnelles (4,9 %) et plus particulièrement par une augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Second poste après les recettes fiscales dans les ressources de Monts, le poids des ressources institutionnelles dans les ressources de fonctionnement⁴⁰ était, en 2020, plus du double de celui constaté au niveau de la strate (30,19 % contre 13,59 %). Bien qu'ayant un niveau global de recettes de fonctionnement par habitant inférieur à la moyenne de la strate⁴¹ la commune paraît avoir bénéficié d'une situation plus favorable, ces recettes évoluant de manière plus dynamique.

⁴⁰ Produits de fonctionnement CAF, tel que défini dans la méthodologie des données individuelles consultables sur le site dédié.

⁴¹ En 2020 : 883 € contre 1 159 € pour la strate.

Tableau n° 2 : Évolution des produits de gestion

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	3 249 704	3 336 038	3 526 065	3 692 679	3 505 000
+ <i>Fiscalité reversée</i>	317 024	336 993	337 525	343 772	345 749
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 566 728	3 673 031	3 863 590	4 036 450	3 850 749
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	676 999	633 412	725 948	651 368	729 459
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2 306 848	2 319 869	2 355 210	2 287 763	2 791 794
= <i>Produits de gestion (A)</i>	6 550 575	6 626 312	6 944 748	6 975 582	7 372 002

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

3.1.2.1 Des ressources fiscales en hausse mais contraintes

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions ont globalement augmenté (1,9 %) passant de 3,2 M€ à 3,5 M€ entre 2017 et 2021. En l'absence de toute modification de taux jusqu'en 2021, les ressources provenant des impôts locaux ont évolué au gré de l'augmentation des bases. Ces dernières restent toutefois, sur la période et quelle que soit la taxe concernée, d'un niveau inférieur à la moyenne de la strate.

Il est relevé un ralentissement en 2020 puis un fléchissement (6 %) de ces recettes à compter de 2021. Cette diminution résulte de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)⁴². Sur 2020, la réforme n'a toutefois pas entraîné de perte pour le budget communal du fait de la prise en charge par l'État des dégrèvements accordés par le législateur⁴³. En 2021, les effets de la réforme se sont poursuivis par le transfert, au profit de la commune, de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties, un coefficient correcteur permettant de garantir une compensation intégrale de la perte de recettes étant, par ailleurs prévu⁴⁴.

En l'espèce, les allocations compensatrices versées par l'État ont plus que doublé sur les deux derniers exercices, passant de 98 milliers d'euros en 2020 à 334 milliers d'euros en 2021. La commune a bénéficié, par ailleurs, d'une attribution supplémentaire au titre du coefficient correcteur de 506 milliers d'euros.

Avec des taux de fiscalité supérieurs aux taux moyens nationaux des communes de même strate s'agissant de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti, Monts n'a que peu de marge de manœuvre en la matière.

Enfin, les droits de mutation à titre onéreux enregistrent une augmentation moyenne annuelle de 6 % sur la période, en nette progression depuis 2020 (+ 30 %).

⁴² 2 du I de l'article 1414 C du code général des impôts.

⁴³ Prévue par l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020.

⁴⁴ Respect de l'engagement gouvernemental d'une compensation à l'euro près prévue à l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2018.

3.1.2.2 Des ressources institutionnelles et de péréquation élevées

Les dotations et participations ont augmenté sur la période de près 5 % par an. La dotation globale de fonctionnement (DGF), représentant 85 % de ces ressources, a évolué de 3,6 % par an, particulièrement sous l'impulsion des dotations d'aménagement (dotation de solidarité rurale et dotation nationale de péréquation).

En comparaison des communes de référence, Monts est particulièrement dotée, la DGF par habitant s'établissant à 267 € contre 153 € pour la strate en 2020. En termes de structure, cette dotation représente 30 % des produits concourant à la formation de la capacité d'autofinancement de la collectivité (contre 13,6 % pour la strate).

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a progressé de 2,2 % par an en moyenne et ce malgré une légère baisse (- 1,2 %) de l'attribution de compensation perçue par la commune de la part de la CCTVI, les ressources du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) ayant crû de 30 % par an en moyenne.

3.1.2.3 Des ressources d'exploitation maintenues

Évoluant en moyenne annuelle de 1,9 % sur la période pour s'établir à 729 milliers d'euros en 2021, les ressources d'exploitation, constituées majoritairement de prestations de services (cantine scolaire et prestations périscolaires) et de remboursements de frais (liés à la mise à disposition de biens ou de prestations à la CCTVI) ont dépassé, lors de cet exercice, le niveau constaté avant la crise sanitaire (726 milliers d'euros en 2019).

3.1.3 Une hausse des dépenses de fonctionnement contenue

En progression de 2,2 % en moyenne par an, les charges de gestion (qui ne comprennent pas les charges financières, les charges exceptionnelles et les dotations aux provisions et amortissements) évoluent moins rapidement que les recettes (pour rappel 3 %).

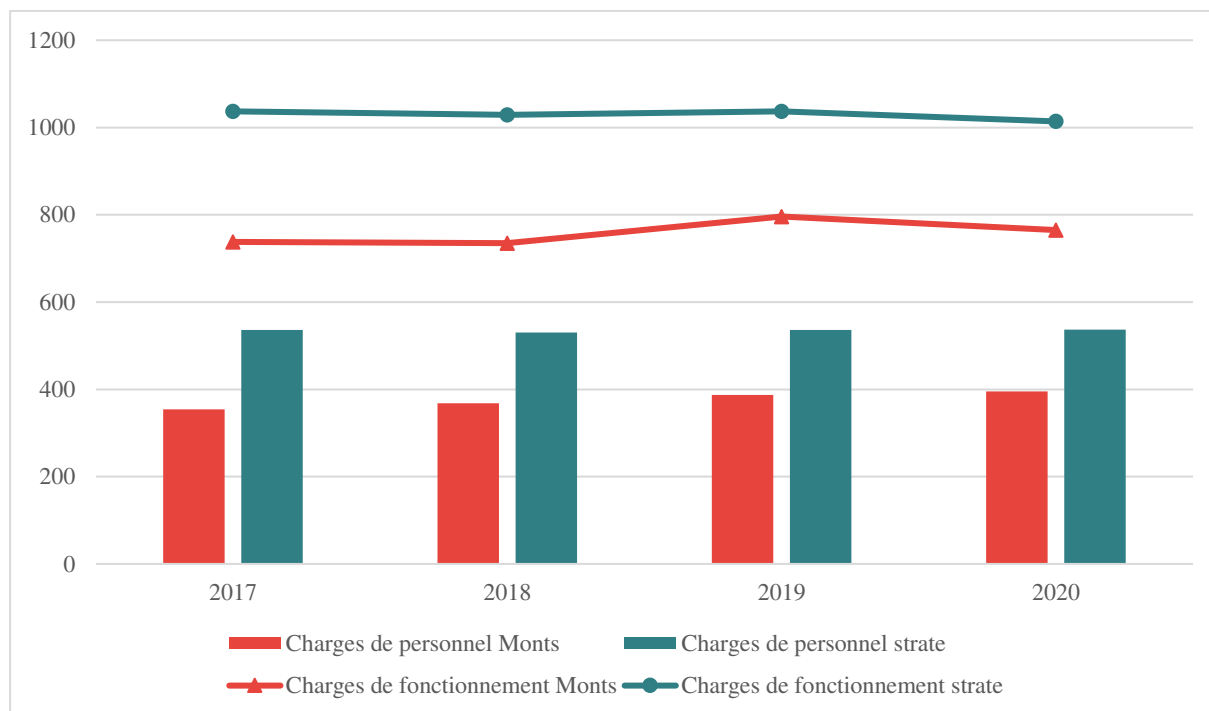
Tableau n° 3 : Évolution des charges courantes

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Charges à caractère général</i>	1 947 285	2 052 748	2 097 659	2 126 368	1 883 547	-0,8 %
+ <i>Charges de personnel</i>	2 781 005	2 891 750	3 068 946	3 132 608	3 305 971	4,4 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	126 983	119 845	138 530	157 260	148 000	3,9 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	244 313	206 196	217 754	236 511	215 325	-3,1 %
= <i>Charges de gestion</i>	5 099 587	5 270 538	5 522 890	5 652 747	5 552 843	2,2 %
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	95 093	140 734	90 077	103 545	120 548	6,1 %
= <i>Charges courantes</i>	5 194 679	5 411 272	5 612 967	5 756 292	5 673 391	2,2 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	53,5 %	53,4 %	54,7 %	54,4 %	58,3 %	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	1,8 %	2,6 %	1,6 %	1,8 %	2,1 %	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Cette évolution s'explique majoritairement par la hausse des charges de personnel, ces dernières augmentant de 4,4 % en moyenne annuelle. Ces dépenses ont, par ailleurs, un poids de plus en plus prégnant sur les charges courantes rigidifiant cette composante au sein des dépenses de la commune. Il convient toutefois de relativiser cette appréciation au regard des valeurs de la strate de référence. Ainsi, sur la période 2017-2020, la part des charges de personnel en pourcentage des charges de la CAF⁴⁵ de Monts était inférieure à la moyenne.

Graphique n° 1 : Comparaison à la strate des charges de personnel et de fonctionnement (en euros par habitant)



Source : CRC d'après les fiches d'analyse des équilibres financiers fondamentaux (AEFF)

Les **charges à caractère général** enregistrent une légère érosion sur la période (- 0,8 %) notamment générée par une baisse des achats qui, après avoir connus une augmentation progressive de 14 % entre 2017 et 2020, ont décliné de 13 % lors du dernier exercice. Cette situation résulte de deux facteurs : la crise sanitaire a entraîné l'annulation de nombreuses manifestations générant une baisse des coûts induits (location de salles, de matériels, redevance SACEM, etc.) et une moindre activité de certains services opérationnels (baisse du tonnage des déchets) ; la commune a, par ailleurs, modifié certaines prises en charge⁴⁶, entraînant une diminution des dépenses afférentes.

⁴⁵ Débits nets des comptes 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 (sauf 675 et 676), définition selon méthodologie des données individuelles des communes, site <https://www.impots.gouv.fr/>. En l'espèce, 54,4 % contre 58 % pour la strate en 2020.

⁴⁶ Diminution de la prise en charge des frais de transport des élèves en maternelle et primaires.

Néanmoins, il est probable que le niveau atteint en 2021 (1,88 M€) sur ces dépenses soit provisoire et supporte encore les effets de la crise sanitaire. Par ailleurs, l'exercice 2022 devrait subir les effets de l'augmentation des prix de l'énergie et des matières premières. À la lecture du budget 2022, la commune a prévu cette hausse, dans des proportions assez contenues⁴⁷.

En augmentation de 3,9 % sur la période, les **subventions de fonctionnement** versées sont principalement composées de dotations au CCAS (57 000 € en 2021, en évolution de 11 % par an depuis 2017) et à des associations (85 140 € en 2021). Le versement à ces dernières a toutefois baissé de 12 % en 2021, alors qu'il avait connu une croissance de 9 % entre 2017 et 2020. Selon la commune, ce désengagement ne proviendrait pas d'un choix de la collectivité mais des associations qui l'auraient moins sollicité, certaines d'entre elles ne demandant aucun subside sur 2021 alors même qu'elles étaient soutenues les années précédentes. Là encore, il est fort probable que l'exercice 2022 enregistre un rebond au regard de la reprise des activités. Le BP 2022 intègre, d'ailleurs, cette éventualité, le compte dédié (c/ 6574) étant doté de 106 milliers d'euros.

Les **charges financières** ont augmenté de 6 % sur la période. Si, comparativement à la strate de référence, ce poste est peu élevé (13 € par habitant en 2020 à Monts contre 22 €), il est en hausse de 2,7 % sur la période 2017-2020 alors même que la moyenne de la strate enregistre une baisse (- 9,8 %).

Les intérêts d'emprunts (hors intérêts courus non échus (ICNE)) ont, pour leur part décru, passant de 155 à 83 milliers d'euros entre 2017 et 2021. Le niveau de ce poste a vocation à repartir à la hausse en 2022, suite à la réalisation, fin 2021 d'un prêt de 1,2 M€ pour le financement de la MSP. Ce rebond ne devrait pas peser significativement sur les finances de la collectivité à court terme. En effet, plusieurs prêts viennent à échéance dans les deux prochaines années, notamment celui en francs suisses, dont les pertes de change ont pesé sur les comptes de la collectivité (29 milliers d'euros depuis 2017 au surplus des intérêts).

Globalement, les **charges de personnel** ont progressé de 0,29 M€ (y compris les atténuations de charges) entre 2017 et 2021 pour atteindre 2,1 M€ lors de ce dernier exercice, soit une variation moyenne annuelle de 3,8 %. Bien que, là encore, le niveau des dépenses de la collectivité par habitant soit inférieur aux communes de même typologie (395 € contre 537 € en 2020), cette progression ne reflète pas la tendance constatée dans les autres communes qui enregistrent une quasi-stagnation sur ce poste (0,1 %).

⁴⁷ 16 % sur le compte Énergie-électricité (c/ 606112) et à 6 % sur le compte carburant (c/60622).

Tableau n° 4 : Évolution des charges de personnel

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Rémunération principale</i>	1 453 633	1 470 009	1 469 570	1 381 227	1 377 928	-1,3 %
<i>+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires</i>	170 790	202 486	215 371	203 944	238 407	8,7 %
<i>+ Autres indemnités</i>	32 292	34 326	36 465	33 788	31 220	-0,8 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 656 714	1 706 821	1 721 406	1 618 960	1 647 555	-0,1 %
<i>Rémunérations et indemnités (dont HS)</i>	273 324	310 930	390 837	485 694	568 496	20,1 %
<i>+ Autres indemnités</i>	1 733	1 876	1 145	624	416	-30,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	275 057	312 806	391 982	486 319	568 912	19,9 %
<i>Autres rémunérations (c)</i>	15 215	15 483	21 581	19 805	7 155	-17,2 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 946 987	2 035 110	2 134 968	2 125 083	2 223 622	3,4 %
<i>- Atténuations de charges</i>	139 142	128 818	149 209	78 679	121 777	-3,3 %
= Rémunérations du personnel	1 807 845	1 906 292	1 985 760	2 046 404	2 101 845	3,8 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le dynamisme de ce poste est majoritairement porté par la progression des dépenses effectuées au profit du personnel non titulaire. Ainsi, si la rémunération des personnels titulaires est atone (- 0,1 %), se calquant sur la situation constatée au niveau de la strate, les rémunérations versées au personnel non titulaire ont plus que doublé sur la période, avec un taux de croissance annuel moyen de 20 %. Leur représentativité au sein de la collectivité s'est accrue. Ainsi, les effectifs étaient constitués à 40 % de non titulaires en 2019, et à 44 % en 2020.

Si cette augmentation est due, en partie, à des évolutions telles que la mise en œuvre progressive de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour les contractuels et la refonte des grilles indiciaires, la chambre relève que la commune a, lors des derniers exercices, recruté nombre d'agents contractuels sur des durées longues, soit pour remplacer des agents absents⁴⁸, soit dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire titulaire⁴⁹. La commune a toutefois indiqué, que la rémunération globale de ces agents n'avait pas vocation à augmenter sur l'exercice 2022.

⁴⁸ Recrutement d'un cadre A au service aménagement (2021), d'un agent de catégorie C au service police municipale (2021).

⁴⁹ Recrutement d'un agent de catégorie B au service Bâtiment.

3.2 Un investissement modéré largement autofinancé

3.2.1 Une politique d'investissement à mieux outiller

3.2.1.1 Des outils de programmation insuffisamment maîtrisés

Le Plan Pluriannuel d'investissement (PPI)

Document programmatique opérationnel destiné à planifier, de manière physico-financière, les investissements prévus par la commune, le PPI se situe en amont de la programmation, il constitue un préalable à un suivi des opérations en AP/CP et confère, si le budget primitif est présenté par opération, une pertinence aux prévisions budgétaires votées. S'il n'existe pas d'obligation à ce que le PPI soit approuvé par l'assemblée délibérante, sa validation et sa communication participent à son appropriation par les différents acteurs (élus, services). Il a vocation à être mis à jour, *a minima*, annuellement.

Il répond à une triple logique :

- une logique de pilotage : priorisation des projets ; suivi des projets et des réalisations de la collectivité ; programmation à moyen terme de l'activité des services ;
- une logique opérationnelle : programmation opérationnelle des projets ; outil d'arbitrage budgétaire ;
- une logique financière : outil d'aide à la décision et à la construction du budget primitif ; estimation des coûts ; enrichissement de l'information financière.

Sur la période contrôlée, la commune a élaboré deux PPI⁵⁰. Si la démarche de la collectivité est louable, la chambre relève la perfectibilité de ces documents. En l'espèce, la première version s'apparente davantage à un tableau de bord puisqu'il ne comprend pas de planification prévisionnelle et se limite à mentionner les réalisations annuelles. La seconde version, plus aboutie en termes de programmation, ne comprend aucune réalisation et ne répond donc pas à l'objectif de pilotage et d'information financière que doit revêtir un tel document.

Par ailleurs, la chambre note un défaut de cohérence entre le PPI et les crédits d'investissements votés, par la commune, par opération. Ainsi et au regard du budget primitif 2022 elle relève, par exemple :

- que le montant prévu au PPI s'établit à 3,356 M€ alors que le budget global voté pour les opérations d'équipement s'élève 3,026 M€ ;
- que le budget primitif liste vingt-deux opérations alors que le PPI n'en comprend que onze et qu'une seule présente un montant concordant (opération n° 192, relative à la MSP).

La cohérence n'est pas plus constatée entre les différents outils de programmation utilisés par la commune. Ainsi, s'agissant de l'opération relative à la MSP, si le PPI prévoit des crédits à hauteur de 0,75 M€ pour 2021 et 2 M€ pour 2022, l'autorisation de programme votée

⁵⁰ Le premier sur la période 2015-2020, le second sur la période 2021-2027.

propre à ce projet, prévoyait respectivement sur ces mêmes exercices 0,16 M€ en 2021 et aucun crédit de paiement en 2022.

Comme les autorisations de programme, les PPI ne bénéficient pas d'une mise à jour régulière ni même annuelle. Ils ne sont pas présentés ni même évoqués dans le ROB. La commune s'est toutefois engagée à ce que le ROB 2023 intègre une planification des investissements.

La commune a cherché à se doter d'outils permettant de planifier ses investissements pour mieux prévoir les financements afférents. Toutefois, force est de constater que son défaut de maîtrise desdits outils ne lui a pas permis de bénéficier des effets attendus de ces différents dispositifs. En outre, le choix d'un vote du budget par opération devrait conduire la collectivité à s'assurer de la présentation de son plan d'investissement aux instances, de sa cohérence avec les documents budgétaires et de son suivi.

Recommandation n° 5 : Présenter à l'assemblée délibérante la planification des investissements et en assurer le suivi en cohérence avec les autres outils dédiés (AP/CP, vote par opération, ROB).

3.2.1.2 Des investissements variés

Entre 2017 et 2021, la commune a investi 6,9 M€ en dépenses d'équipement. Sur la période 2017-2020, le niveau de ces dépenses par habitant reste, toutefois, mesuré par rapport à la valeur de la strate (1 102 € pour la commune contre 1 297 €, en cumulé).

Les principaux investissements réalisés sont les suivants :

- réfection de différentes voiries pour un montant global de 1,7 M€ ;
- réhabilitation thermique de l'école Pierre et Marie Curie pour un coût global de 643 milliers d'euros ;
- construction du pôle culturel en association avec la CCTVI, ce bâtiment permettant sur un seul site de regrouper des activités connexes (médiathèque, salle de musique et de danse) ;
- installation de gradins motorisés dans l'Espace Jean Cocteau pour un montant de 237 milliers d'euros ;
- réhabilitation d'une friche commerciale en vue d'installer une maison de santé pluridisciplinaire. Ce projet, lancé financièrement en 2020 par l'achat du terrain et du bâti existant (735 milliers d'euros, honoraires notariés compris), s'est poursuivi sur les exercices suivants (173 milliers d'euros en 2021). Mais c'est sur l'exercice 2022 qu'il aura le plus d'incidence : budgété à hauteur de 2 M€, l'exécution du marché de travaux s'établissait en juin 2022 à 655 milliers d'euros.

3.2.2 Un investissement largement autofinancé

3.2.2.1 D'importantes ressources propres disponibles

L'autofinancement que la collectivité génère *via* son cycle d'exploitation (CAF brute) a vocation, de prime abord, à couvrir les emprunts contractés pour ses investissements passés ou en cours et, dans un second temps, à participer au financement des investissements prévus lors de l'exercice.

Sur la période, la CAF brute évolue, en moyenne annuelle, de 4 % passant de 1,5 à 1,7 M€ et suffit largement à couvrir l'annuité de la dette. En diminution constante, cette dernière permet à la commune de dégager une CAF nette qui enregistre une évolution de 8 % et accroît les possibilités d'autofinancement de la collectivité, et ce, bien que celle-ci enregistre des marges moins importantes que la strate de comparaison (en 2020, la CAF nette de la commune par habitant s'établissait à 80 € contre 117 €) et que l'évolution par habitant soit contraire à la tendance haussière constatée pour cette dernière.

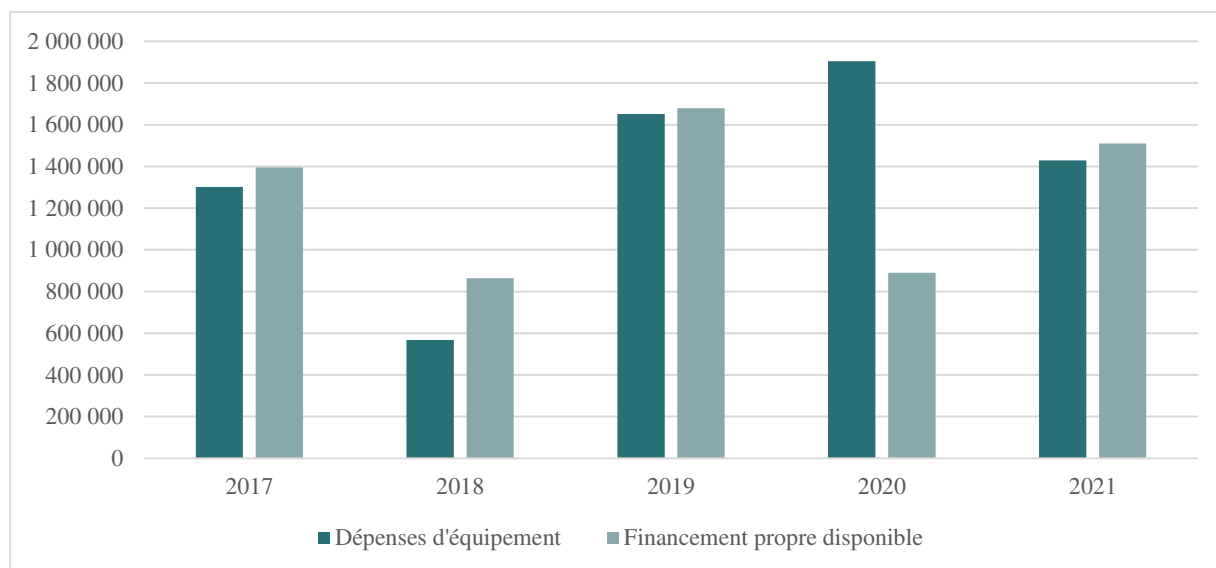
Au surplus de l'autofinancement provenant de l'exploitation, Monts a perçu globalement sur la période, 2,4 M€ de recettes d'investissement cumulées (hors emprunt). Bien que représentant 39 % du financement propre de la collectivité, ces ressources ont tendance à décroître et ne représentent plus que 27 % des dépenses d'équipement en 2021. Cette situation s'explique, d'une part, par la baisse des subventions d'investissement reçues (- 28 %) et des fonds affectés à l'équipement (amendes de police notamment, - 27 %) et, d'autre part, par l'absence de versement du FCTVA, la déclaration de la collectivité en la matière ayant été traitée tardivement par les services de la préfecture.

La commune a également procédé à plusieurs cessions de parcelles ou d'immeubles sur la période. Ces recettes ont contribué à environ 9 % du financement propre disponible (5,97 M€).

Enfin, elle a été soutenue dans ses projets *via* l'attribution de subventions. Ainsi, et plus particulièrement en 2019, exercice lors duquel ces ressources ont été les plus importantes, la commune a perçu près de 200 milliers d'euros de l'État pour la réhabilitation de l'école Pierre et Marie Curie et 48 milliers d'euros du département d'Indre-et-Loire pour la construction du pôle culturel.

Grâce à ces différentes ressources, la commune a, majoritairement (92 % sur la période), financé, en propre, ses dépenses d'équipements.

**Graphique n° 2 : Couverture des dépenses d'équipements par le financement propre disponible
(en euros)**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

3.2.2.2 Une dynamique de désendettement

L'endettement de la commune a baissé de 5,5 % et s'établit à 4,2 M€ en 2021. Ce dernier exercice est le seul au cours duquel de nouveaux engagements ont été pris par la commune. Ainsi, deux prêts ont été contractés, l'un de 1,2 M€ pour la réhabilitation d'une friche commerciale en vue de l'installation de la future MSP et l'autre de 220 milliers d'euros pour financer l'achat d'un bar-restaurant. L'encours de dette représentait, en 2020, 77 € par habitant soit un niveau légèrement inférieur à la moyenne des communes de taille comparable (84 € par habitant).

Grâce à l'augmentation de la CAF brute sur 2021 (+ 37 %), les nouveaux emprunts contractés lors de cette même année n'ont pas eu d'effet sur la capacité de désendettement de la commune qui a baissé sur la période passant de 3,5 ans à 2,4 ans. Ce niveau est par ailleurs bien inférieur au seuil prudentiel de douze ans utilisé comme référence par la loi de programmation des finances publiques⁵¹.

Les emprunts en cours ne présentent pas de risques particuliers. La totalité de l'encours relevant de la classification A1 au regard de la typologie établie pour les produits financiers offerts aux collectivités territoriales⁵².

Les emprunts souscrits sur la période ont été contractés à des conditions très favorables, notamment compte tenu de l'augmentation actuelle des taux. Ainsi, les taux d'intérêt annuels fixes des emprunts contractés en 2021 sont respectivement de 0,81 % (220 milliers d'euros) et 0,58 % (1,2 M€).

⁵¹ Article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

⁵² Circulaire interministérielle NOR/IOC/B/10/15077/C du 25 juin 2010 (annexe 4).

3.2.2.3 Un fonds de roulement et une trésorerie pléthoriques

La commune a, sur la période 2017-2021, consolidé à la marge son fonds de roulement (+ 0,24 M€).

Tableau n° 5 : La constitution de la trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Fonds de roulement net global</i>	3 181 284	3 281 213	3 233 788	2 102 545	3 478 931	2,3 %
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-56 389	-204 567	-275 552	-909 395	-932 729	101,7 %
=Trésorerie nette	3 237 673	3 485 779	3 509 340	3 011 940	4 411 660	8,0 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	227,5	235,1	228,2	191,0	283,8	
<i>Ratio de rotation dettes fournisseurs (en nombre de jours de charges courantes)</i>	19	21	28	48	66	

Source : CRC

En revanche, les ressources en fonds de roulement (besoin en fonds de roulement négatif) progressent, atteignant lors des deux derniers exercices des montants très significatifs (plus de 930 milliers d'euros en 2021).

Cette situation résulte du niveau de l'encours de dettes fournisseurs qui s'élève à plus d'un million d'euros en 2021. Le ratio de rotation du « crédit fournisseurs » qui mesure la durée moyenne du crédit de paiement accordé à l'entité publique par ses fournisseurs (ou imposé par elle à ces derniers)⁵³ atteint 66 jours. Cet encours provient majoritairement de rattachements conséquents en dépenses lors des exercices 2020 (753 milliers d'euros) et 2021 (797 milliers d'euros). Selon la commune, cela s'explique par une modification de ses pratiques en la matière.

Par ailleurs, quoiqu'il reste globalement légèrement en dessous des 30 jours⁵⁴ en 2021 (soit 27 jours), le délai global de paiement⁵⁵ de la commune est dépassé en section d'investissement (37 jours)⁵⁶, soit sur des montants significatifs. Sur ce point, la commune a indiqué que la facturation étant du ressort des fournisseurs, elle n'effectuait aucune relance. La chambre rappelle toutefois que le dépassement du délai de paiement, génère d'office le versement de pénalités de retard aux créanciers. Elle invite donc la collectivité à instaurer une procédure de suivi des factures en instance de mandatement pour mieux maîtriser ce risque potentiel.

⁵³ (Encours fournisseurs/charges courantes) * 365.

⁵⁴ L'article R. 2192-10 du code de la commande publique fixe le délai de paiement à 30 jours. Précédemment, le délai réglementaire de paiement des collectivités territoriales et établissements publics locaux était fixé à 30 jours par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

⁵⁵ Source DGFIP, délai courant entre la date de réception de la facture chez l'ordonnateur et la date de paiement par le comptable.

⁵⁶ Plus particulièrement il culmine à 56 jours en février et ne se situe en dessous de 30 jours que deux mois sur l'exercice (avril, mai).

Cette situation a pour conséquence un gonflement de la trésorerie nette qui atteint un niveau record (4,4 M€) au 31 décembre 2021, représentant plus de neuf mois de charges courantes.

3.3 Des perspectives financières qui paraissent favorables

3.3.1 Les hypothèses retenues

La chambre rappelle, en propos liminaire, que l'analyse prospective n'est en rien un exercice de prédiction mais qu'elle consiste, à partir des données disponibles et des éléments connus à sa date de réalisation, à identifier un ou des scénario(s) possible(s) de trajectoire financière, afin d'apporter une aide à la décision. Elle a vocation à être régulièrement actualisée. En l'espèce, la prospective présentée est fondée sur les dernières données financières connues, à savoir celles de l'exercice 2021, dont l'atypisme a été précédemment relevé.

Les hypothèses retenues et présentées en annexe 4 ont été validées par la commune de Monts.

3.3.2 Scénario 1 : ajustement par la dette

Dans ce scénario, il est constaté une érosion progressive de l'excédent brut de fonctionnement (- 3,3 %), les recettes ayant une évolution deux fois moins dynamique (0,9 %) que les charges de même nature (2 %). Le résultat financier est peu impacté par les frais générés par les nouveaux emprunts nécessaires au financement des investissements prévus, compte tenu de la maturité de la dette ancienne. La CAF brute suit la tendance de l'EBF pour s'établir à 1,375 M€ en fin de période.

Tableau n° 6 : Le cycle de fonctionnement

<i>En milliers d'euros</i>	2022	2023	2024	2025	2026	Variation annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	3 540	3 575	3 611	3 647	3 684	1,0 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	349	353	356	360	363	1,0 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 889	3 928	3 967	4 007	4 047	1,0 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	737	810	819	827	835	3,2 %
+ <i>Dotations et participations</i>	2 792	2 792	2 792	2 792	2 792	0,0 %
= <i>Produits de gestion (a)</i>	7 418	7 530	7 578	7 626	7 674	0,9 %
<i>Charges à caractère général</i>	1 966	2 031	2 070	2 109	2 149	2,2 %
+ <i>Charges de personnel</i>	3 430	3 499	3 569	3 640	3 713	2,0 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	148	148	148	148	148	0,0 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	215	215	215	215	215	0,0 %
= <i>Charges de gestion (b)</i>	5 760	5 893	6 002	6 112	6 225	2,0 %
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	1 658	1 637	1 576	1 513	1 449	-3,3 %
<i>En % des produits de gestion</i>	22,4 %	21,7 %	20,8 %	19,8 %	18,9 %	
+ <i>Résultat financier réel</i>	-88	-76	-70	-65	-74	-4,3 %
<i>Dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	79	58	53	40	29	-22,4 %
<i>Dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>	9	17	17	25	45	50,1 %
= <i>CAF brute</i>	1 570	1 561	1 506	1 448	1 375	-3,3 %
<i>En % des produits de gestion</i>	21,2 %	20,7 %	19,9 %	19,0 %	17,9 %	

Source : CRC

Pour financer les investissements prévus à son PPI, la commune recourt à l'emprunt et ce dès l'exercice 2022 ainsi qu'en fin de période (2025-2026). Si, le montant des emprunts à contracter s'élève, globalement, à 3 M€, ce montant pourrait être inférieur au regard de la capacité de financement dégagée en 2023 et 2024. En faisant varier son fonds de roulement, la commune n'aurait à emprunter que 2,5 M€.

Néanmoins et même en l'absence de prélèvement sur fonds propres, la situation s'avère soutenable. En effet, bien que fléchissant par rapport à la période antérieure (92 %), le financement propre disponible reste conséquent ce qui permet à la commune d'emprunter dans une moindre mesure. L'encours de dette, en fin de prospective est supérieur à celui constaté en 2021, mais il n'augmente que de 4,6 %. L'encours de dette par habitant en fin de période (534 €) reste bien inférieur à celui constaté pour la strate en 2020 (802 €). La capacité de désendettement de la commune s'allonge mais dans des proportions tout à fait raisonnables (3,4 ans en 2026 contre 2,4 en 2021). Par ailleurs, les choix réalisés dans le cadre de la prospective (augmentation prudente des produits de gestion) entraînent un niveau de CAF vraisemblablement minimisé.

Tableau n° 7 : Le financement des investissements

En milliers d'euros	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
CAF brute	1 570	1 561	1 506	1 448	1 375	7 460
- Remboursement de la dette en capital ancienne	633	630	544	493	343	2 643
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	37	38	38	78	191
= CAF nette (c)	937	894	924	917	954	4 626
En % des produits de gestion	13 %	12 %	12 %	12 %	12 %	
Taxes locales d'équipement	90	90	90	90	90	450
+ FCTVA	234	534	216	139	353	1 476
+ Subventions d'investissement reçues	1 191	92	60	151	186	1 679
+ Fonds affectés à l'équipement	30	30	30	30	30	150
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 546	746	396	410	658	3 755
Financement propre disponible (c-d)	2 482	1 640	1 320	1 327	1 612	8 381
Financement propre disponible / dépenses d'équipement	82,3%					
- Dépenses d'équipement	3 256	1 318	850	2 150	2 650	10 224
- Subventions d'équipement versées	130	130	130	130	130	650
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-904	193	340	-953	-1 168	-2 492
Nouveaux emprunts de l'année	904	0	0	953	1 168	3 025
=variation du fonds de roulement	0	193	340	0	0	533
Fonds de roulement net global (FRNG)	3 479	3 672	4 012	4 012	4 012	
Encours de dette	4 424	3 757	3 175	3 598	4 345	
Dont dettes antérieurement contractées	3 521	2 891	2 346	1 854	1 511	
Dont dettes nouvellement contractées	904	867	829	1 744	2 834	
Capacité de désendettement en années (dette/CAF)	2,8	2,4	2,1	2,5	3,2	

Source : CRC

3.3.3 Scénario 2 : Une absence de recours à l'emprunt

Calqué sur la volonté initiale de la commune de ne pas recourir à l'emprunt d'ici la fin du mandat malgré la réhabilitation conséquente (4,8 M€) prévue sur le groupe scolaire Daumain⁵⁷ et bien que l'analyse précédente ait démontré que la commune disposait d'une capacité d'emprunt, un second scénario a été établi sur la base d'un autofinancement à 100 %.

Les hypothèses exposées *supra* ont été reprises à l'identique. En l'absence d'emprunts nouveaux, la CAF n'est pas impactée par des charges financières nouvelles, le besoin de financement est donc moindre par rapport au scénario 1. La couverture du besoin de financement est assurée par un prélèvement sur le fonds de roulement.

⁵⁷ Entretien de fin de contrôle du 6 juillet 2022.

Tableau n° 8 : Le financement des investissements

<i>En milliers d'euros</i>	2022	2023	2024	2025	2026	Cumul
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-895	247	394	-889	-1 045	-2 187
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	0	0	0	0	0
<i>Prélèvement (-) ou reconstitution (+) du fond de roulement</i>	-895	247	394	-889	-1 045	-2 188
<i>Fonds de roulement net global (FRNG)</i>	2 584	2 831	3 226	2 337	1 292	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	161,5	173,6	194,5	138,6	75,4	
<i>Encours de dette</i>	3 521	2 891	2 346	1 854	1 511	
Capacité de désendettement en années (dette/ CAF)	2,2	1,8	1,5	1,3	1,1	

Source : CRC

Compte tenu des réserves existantes en début de période prospective (le fond de roulement net global s'établit à 3,5 M€ en 2021, soit 224 jours de charges courantes), ce scénario apparaît, à l'instar du premier, tout à fait soutenable. Au surplus, il a pour avantage de réduire le fonds de roulement, dont le niveau peut être considéré comme très élevé.

Ainsi, avec toutes les précautions précédemment évoquées liées à l'exercice de prospective, les différents scénarios tendent à démontrer une absence de dégradation des grands équilibres financiers.

4 UNE OPÉRATION D'ÉQUIPEMENT MAJEURE : LA MAISON DE SANTÉ PLURIDISCIPLINAIRE

4.1 Un projet d'envergure initié par les professionnels de santé du territoire

4.1.1 Une démarche destinée à maintenir l'offre de soins sur le territoire

4.1.1.1 Le contexte sanitaire

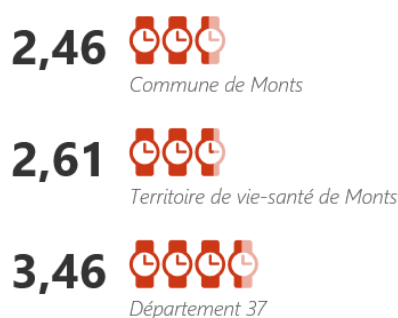
Selon le dossier élaboré dans le cadre de la création de la maison de santé pluridisciplinaire (MSP) de Monts, la commune dispose d'une offre de soins inférieure à celle des communes d'Indre-et-Loire de taille similaire.

Tableau n° 9 : Comparaison du nombre de professionnels de santé (communes d'Indre-et-Loire)

	Monts	Chinon	Ballan-Miré	Loches
<i>Nombre d'habitants</i>	7800	8100	7900	6400
<i>Médecins généralistes</i>	6	11	6	10
<i>Masseurs-kinésithérapeutes</i>	6	8	13	6
<i>Orthophonistes</i>	4	6	3	6
<i>Infirmiers</i>	4	11	6	8
<i>Podologues</i>	2	4	2	5
TOTAL	22	40	30	35

Source : Dossier CPER du projet de la MSP

L'indicateur d'accessibilité potentielle localisée (APL)⁵⁸, qui permet de mesurer l'adéquation spatiale entre l'offre et la demande de soins de premier recours, confirme cette situation structurellement moins favorable du territoire de Monts depuis plusieurs années pour l'offre de médecins généralistes de moins de 62 ans. De fait, la commune est à rebours de la tendance départementale, l'Indre-et-Loire étant le seul département à avoir un solde positif d'installation de médecins généralistes sur la région (+ 17 entre 2017 et 2020).

Graphique n° 3 : Accessibilité potentielle localisée (APL) moyenne aux médecins généralistes de moins de 62 ans (en nombre de consultations par an et par habitant) en 2019.

Note : le territoire de vie santé de Monts comptait 17 005 personnes en 2019 (communes de Monts, Artannes-sur-Indre, Pont-de-Ruan, Sorigny, Thilouze et Villeperdue).

Source : CRC d'après données DREES.

En 2017 puis 2022, l'agence régionale de santé (ARS) a, de fait, défini la commune de Monts comme zone d'intervention prioritaire pour la médecine générale. Les arrêtés de zonage relatifs aux autres disciplines, quoique plus anciens, indiquent également une sous dotation en profession infirmière. Les autres professionnels de santé (masseurs kinésithérapeutes, sages-femmes, dentistes et orthophonistes) n'apparaissent pas, quant à eux, en tension particulière.

⁵⁸ Développé notamment par la direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES).

Les projets de maisons de santé pluridisciplinaires portés par des collectivités territoriales dans ces zones carencées peuvent prétendre à une aide de l'État et de la région⁵⁹. Les personnels médicaux s'inscrivant dans ce cadre d'exercice coordonné propre à la pratique en MSP peuvent bénéficier ensuite d'aides récurrentes de l'assurance maladie. Par ailleurs, l'inscription de la commune en zone d'intervention prioritaire ouvre droit, pour les professionnels, à de nombreuses aides individuelles (aides à l'installation, au maintien, à l'accueil de stagiaires, à l'activité de remplacement, etc.).

4.1.1.2 L'historique du projet

La loi ne fixe pas de répartition de la compétence « construction de maison de santé » entre l'échelon communal et intercommunal. L'échelle d'action est toutefois déterminante : pour avoir une approche plus large sur l'accès aux soins, le parcours de soins, la complémentarité des spécialités, l'intercommunalité paraît généralement plus pertinente que la commune, surtout en zone rurale ou périurbaine. De fait, le contrat État-Région (CPER) encourage un portage intercommunal des projets immobiliers d'exercice regroupé de la médecine, « afin de favoriser le maillage et la pérennité des projets ».

En l'espèce, la communauté de commune Touraine Vallée de l'Indre dont la commune de Monts est membre n'exerce pas de compétence particulière en matière sanitaire. Ce n'est qu'en décembre 2019 que l'établissement intercommunal a inscrit dans ses statuts la compétence « politique de santé intercommunale : élaboration et animation d'un Contrat Local de Santé (ou tout outil d'action publique s'y substituant) ». Elle n'a que récemment lancé (en février 2022) l'élaboration du contrat local de santé.

Marquée historiquement par un exercice regroupé de ses professionnels de santé⁶⁰, la commune a vu émerger progressivement le projet de maison de santé pluridisciplinaire porté par les professionnels de la structure existante sur le territoire.

L'actuelle maison médicale Beaumer rassemble 17 professionnels dans un cabinet de 460 m², prenant en charge près de 1 600 patients par semaine⁶¹. Les conditions d'accueil y sont devenues difficiles (stationnement limité à 20 places, surface des locaux insuffisante et ne permettant pas de nouvelle extension) alors même que des besoins se font sentir : accroissement des surfaces d'exercice des paramédicaux et de leur nombre ; anticipation de départs à la retraite de médecins et incapacité d'intégration de nouveaux praticiens dans la structure actuelle ; structure vieillissante et peu adaptée aux échanges entre professionnels.

Recherchant de nouveaux locaux plus spacieux et permettant une coordination pluridisciplinaire où s'établir, les professionnels de santé se sont adressés à la collectivité en

⁵⁹ CPER 2015-2020 (p. 9) : « L'État et la Région s'engagent à apporter, dans la limite des crédits disponibles et toutes sources de financement confondues (CPER, DETR, FEADER, Contrats territoriaux, ...), 50% d'une dépense subventionnable plafonnée à 100 000 € par professionnel de santé dans la limite de 20 professionnels pris en compte. »

⁶⁰ La maison médicale actuelle (dite « Beaumer ») a été créée dans les années 1960 et a été la première maison pluri-praticiens d'Indre-et-Loire.

⁶¹ Composition du cabinet : 6 médecins généralistes ; 4 orthophonistes ; 4 kinésithérapeutes ; 2 équipes d'infirmiers (4 praticiens) et 1 podologue.

2017 avec une évaluation de leurs besoins fonciers (+ 50 % de m² environ) pour l'installation d'une nouvelle maison médicale, éventuellement financée sur des fonds privés.

Les opportunités créées, d'une part, par l'inscription du territoire de la commune de Monts dans le zonage ARS et, d'autre part, par l'éligibilité de l'opération au contrat de plan État-Région ont fait évoluer le projet présenté par les médecins à l'occasion de l'élection municipale de juin 2018. En effet, les concours financiers attendus dans le cadre dudit plan permettaient de diminuer le montant de l'emprunt communal et, *in fine*, le montant du loyer prévisionnel à la charge des professionnels de santé. Ces derniers ont alors élaboré un nouveau projet de santé qui a servi de base au projet de la commune.

Le projet de MSP prévoit l'installation immédiate de 20 professionnels de santé, soit l'intégralité de ceux de la maison médicale historique (dont six généralistes) et de nouveaux entrants : un psychiatre, un psychologue et un orthoptiste. Cette composition initiale ne permet, toutefois, pas de remédier totalement aux besoins en professionnels de santé (médecins et infirmières) tels qu'ils ressortent du zonage réalisé par l'ARS.

Néanmoins, selon les échanges avec les professionnels de santé, l'installation dans cette future MSP palliera le risque d'un départ de professionnels hors du territoire. Surtout, ce nouvel « outil » de travail devrait assurer sur le long terme un maintien de l'offre de soins et une attractivité certaine pour l'installation des professionnels de santé, dont l'exercice coordonné est une attente forte. La MSP prévoit, d'ailleurs, la possibilité d'accueillir trois professionnels supplémentaires ainsi que des vacataires, susceptibles de répondre aux besoins du territoire⁶².

La maison de santé pluridisciplinaire de Monts devrait également contribuer à l'objectif régional de répondre aux besoins de soins non programmés (objectif n° 10 du schéma régional de santé 2018-2022). D'une part, une salle d'urgence sera créée dans le bâtiment, avec, à terme, le projet d'y installer un chariot de télémedecine. D'autre part, le projet de santé inclut une prise en charge des soins non programmés par les kinésithérapeutes et les médecins, en plus des gardes de week-end régulées par le SAMU.

Les éléments programmatiques du fonctionnement de cette structure répondent ainsi globalement au cahier des charges, en termes d'exercice coordonné et de travail en équipe pluriprofessionnelle, d'accessibilité (géographique, financière), de qualité de la prise en charge, de parcours de soins, de formation et de prévention. Les pratiques en MSP demandent, toutefois, une forte implication des professionnels, que ce soit en termes d'organisation (notamment obligation d'une permanence de soins) ou de moyens (système d'information dédié, recrutement d'un coordinateur).

La chambre note néanmoins qu'aucun objectif d'activité spécifique daté ou chiffré n'apparaît dans le projet de MSP⁶³, faute notamment de diagnostic initial, ni ne semble avoir été évoqué avec la commune, porteuse de l'investissement. Les éléments permettant de suivre et de s'assurer de la réalité d'une partie des services attendus par la création de la MSP sont ceux liés à la contractualisation avec l'assurance maladie en mars 2018⁶⁴. En 2019, les différents

⁶² De nombreuses demandes d'installations ont été évoquées lors de l'instruction (dont des spécialistes), ne laissant pas craindre une sous-utilisation de l'équipement.

⁶³ Par exemple en nombre d'étudiants accueillis, nombre de patients suivis, nombre de nouvelles installations, nombre d'actions de prévention ou de formation, etc.

⁶⁴ Selon l'accord conventionnel interprofessionnel relatif aux structures de santé pluriprofessionnelles (ACI) du 20 avril 2017.

axes de cet engagement (accès aux soins, travail en équipe et système d'information) et les indicateurs qui leur sont associés ont été majoritairement atteints⁶⁵.

4.1.1.3 Un projet de réhabilitation coconstruit avec les professionnels de santé

La réalisation du projet de MSP a été l'occasion d'acquérir un terrain aux avantages nombreux. Par l'achat d'une ancienne friche commerciale de près de 2 000 m² et d'un parking de 4 400 m², la commune souhaitait assurer une cohérence sur un secteur commerçant où des logements sont en cours de construction. Il s'agissait également d'apporter une solution de stationnement pérenne aux services de proximité (marché, groupe scolaire). Cette implantation doit, par ailleurs, garantir une meilleure accessibilité que celle de l'ancienne maison médicale, car proche de la gare ferroviaire et d'un arrêt de bus interurbain.

L'ensemble immobilier acquis en janvier 2020 a pour vocation d'assurer une offre médicale complète. La maison de santé pluridisciplinaire accueillera les professionnels de santé mais également un laboratoire de biologie médicale. Une partie des locaux a été acquise sur fonds privés afin d'y installer une pharmacie. Enfin, la commune envisage, à terme, d'utiliser les sous-sols de la structure pour en faire un espace de stockage pour les ateliers municipaux et les associations.

L'implication des professionnels de santé de la maison médicale Beaumer, regroupés en société civile mobilière (SCM), étant déterminante pour le lancement et la réalisation de ce projet, leur engagement a été formalisé en avril 2019 par la signature d'une convention⁶⁶. Dans ce cadre, ils s'engagent à procéder au transfert de leur activité professionnelle dans les nouveaux locaux de la MSP. Cette convention d'engagement fournit une description des locaux et du bail qui sera conclu. Elle traduit leur forte implication dans le projet architectural de la réhabilitation, dans la mesure où la commune s'engage à respecter le cahier des charges qu'ils ont élaboré. Par ailleurs, la convention précise le montant du loyer, son indexation et la répartition des charges afférentes. Des déclarations individuelles d'intention d'installation dans la MSP signées en juin 2019 sont venues compléter cet engagement par convention.

La chambre souligne que la collaboration avec les professionnels de santé ne s'est pas limitée à cette définition initiale du besoin dans la convention d'engagement. En effet, la commune, souhaitant s'assurer que la réhabilitation corresponde aux exigences de ces premiers usagers, les a associés à l'élaboration de l'avant-projet définitif rédigé avec un maître d'œuvre. Ils ont ainsi contribué à faire évoluer le projet dont la surface finale s'établit à près de 1 250 m². La commune les associe régulièrement aux visites de chantier.

Le calendrier initial prévoyait un démarrage des travaux en septembre 2020 pour une mise en service en septembre 2021. La crise sanitaire a décalé de plus d'un an cette réalisation, les travaux ayant débuté fin 2021 et l'ouverture étant prévue désormais début 2023. Ce retard s'est accompagné d'un renchérissement progressif du coût de l'investissement.

⁶⁵ L'atteinte de ces objectifs a permis une rémunération de 66 396 € au bénéfice de la SISA en 2019.

⁶⁶ Une convention d'engagement similaire a été signée avec le laboratoire de biologie médicale.

4.2 L'analyse des marchés conclus pour la réalisation de la MSP : un choix des candidats à fiabiliser⁶⁷

Rappel terminologique⁶⁸

Le maître d'ouvrage est l'acheteur pour le compte duquel les travaux sont exécutés dans le cadre de travaux.

Le maître d'œuvre est l'opérateur économique, titulaire du marché de maîtrise d'œuvre conclu avec le maître d'ouvrage. Il correspond à la ou les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui, en raison de leur compétence technique, sont chargées seule ou en groupement d'opérateurs économiques par le maître d'ouvrage ou son mandataire d'une mission globale visant à apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme élaboré par ce dernier pour la réalisation d'une opération objet du marché, et notamment de diriger l'exécution des marchés de travaux, de lui proposer leur règlement ou de l'assister lors des opérations de réception des travaux ainsi que pendant la période de garantie de parfait achèvement.

Dans le cadre de cette opération, la commune a passé deux marchés en recourant à une procédure adaptée (MAPA) :

- un marché de maîtrise d'œuvre attribué le 18 juin 2019 à un groupement conjoint composé de cinq entreprises à prestations diverses⁶⁹ pour un montant forfaitaire provisoire de 121 875 € HT ;
- un marché de travaux portant sur la réhabilitation d'un bâtiment existant en MSP, alloti en 11 lots⁷⁰ attribués aux divers prestataires retenus le 8 octobre 2021 pour un montant global de 2 126 356,43 € HT.

La collectivité, investie dans le champ de l'amélioration de l'accessibilité s'est par ailleurs adjointe, en plus de la maîtrise d'œuvre susmentionnée, une assistance à maîtrise d'œuvre pour traiter ce volet spécifique des travaux de la MSP⁷¹.

⁶⁷ Cf. Tableau d'analyse synthétique des marchés de la MSP, annexe 5.

⁶⁸ Article 2 du CCAG-MOE 2021.

⁶⁹ Architecte-ingénierie en structure-ingénierie thermique, fluide, ventilation, courant forts et faibles-économie de la construction et OPC-ingénierie en acoustique.

⁷⁰ Lot 1 : Démolition-gros œuvre-VRD, lot 2 : Charpente bois et métallique, lot 3 : Couverture-étanchéité-bardage, lot 4 : Menuiseries extérieures-serrurerie, lot 5 : Menuiserie intérieures, lot 6 : Plâtrerie -isolation-faux plafonds, lot 7 : Peinture, lot 8 : Revêtements de sols - Faïence, lot 9 : Électricité, lot 10 : Chauffage - Ventilation, lot 11 : Plomberie sanitaires.

⁷¹ Selon la commune, ce service s'élève à 9 000 € justifiant l'absence de procédure de consultation.

4.2.1 Une sous-estimation du montant des travaux qui ne remet pas en cause le choix de la procédure

L'article L. 2123-1 du code de la commande publique (CCP), dans ses versions successives et applicables aux dates auxquelles les deux procédures ont été lancées, prévoit, notamment, que l'acheteur public peut passer un marché à procédure adaptée (MAPA) lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est inférieure aux seuils européens.

Par ailleurs, une définition précise des besoins par l'acheteur doit permettre de procéder à une estimation fiable du montant du marché public. Cette phase est un préalable indispensable puisqu'elle détermine le choix de la procédure à mettre en œuvre.

S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre, le prix figurant dans l'acte d'engagement (AE) correspondait à un pourcentage (9,75 %) du coût prévisionnel des travaux estimé, par le maître d'ouvrage (la commune) à 1,250 M€ HT, sans que cette évaluation ne soit justifiée. En application du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui prévoyait que « l'engagement du maître d'œuvre intervient à l'issue de l'APD [études d'avant-projet définitif] sur la base de l'estimation définitive du coût prévisionnel des travaux », le montant de la prestation de maîtrise d'œuvre s'élevait à 173 891,88 € HT⁷², soit un montant inférieur au seuil européen en vigueur à la date de signature du contrat⁷³.

Le coût des travaux a été porté à 1,784 M€ HT à l'issue de l'approbation de l'APD pour s'établir, *in fine*, à la notification de chaque lot, à 2,126 M€ HT, certains d'entre eux ayant déjà enregistré des surplus par avenants.

Le coût des travaux a, ainsi, augmenté de 77 % par rapport au projet initial.

Consciente de cette dérive des coûts entre l'estimation initiale et le montant de l'APD⁷⁴, la commune a, à bon droit mais sans effet positif sur la situation, sollicité, en novembre 2019, la mission interministérielle pour la qualité des constructions publiques (MIQCP) afin d'obtenir un avis juridique.

Si la réaction apparaît pertinente et de bonne gestion, la chambre souligne toutefois que le marché de maîtrise d'œuvre comprenait des mesures permettant de contraindre les coûts mais que ces dernières n'ont pas été mises en œuvre par la commune. Ainsi, l'article 9.1 du CCAP indiquait que l'estimation définitive était assortie d'un taux de tolérance de 3 %, la commune pouvant demander la reprise des estimations si ce dernier était atteint, ce qui était le cas, au moins à l'ouverture des offres. Par ailleurs, le même article prévoyait le calcul d'un coût de référence des travaux à l'issue de la consultation des entreprises mais avant l'acceptation des offres. Dans la mesure où ce coût de référence dépassait le seuil de tolérance, le maître d'ouvrage pouvait soit accepter les offres soit demander au maître d'œuvre une reprise partielle des études. En l'espèce, le coût de référence s'établissait à 2,086 M€⁷⁵ soit un montant plus élevé que le seuil de tolérance (1,837 M€)⁷⁶.

⁷² Soit 9,75 % de 1 783 506,43 € (estimation des travaux telle qu'elle ressortait de l'APD).

⁷³ Lancé en avril 2019, le seuil était fixé, à cette époque à 221 000 € HT.

⁷⁴ Soit + 42,6 %.

⁷⁵ (Indice TP01avril 2019/indice TP01 avril 2021) * montant global AE des candidats retenus = (111.6/113.8) * 2 126 356,43 = 2 085 955,66 €.

⁷⁶ Coût prévisionnel des travaux * (1+3 %) = 1 783 506,43*1.03 = 1 837 011,62 €.

Néanmoins, et à la décharge de la collectivité, il paraît indéniable que l'estimation définitive du maître d'œuvre a été impactée par les effets de la crise sanitaire sur le secteur du bâtiment, ce dernier ayant subi une pénurie de matières premières, ce qui a eu pour conséquence une augmentation significative des prix et une évolution substantielle des prestations.

Il n'en ressort pas moins une sous-estimation de l'enveloppe des travaux qui n'a toutefois pas eu d'incidence sur la régularité de la procédure suivie, les marchés attribués restant inférieurs aux seuils fixés par les textes (pour le marché de travaux lancé en avril 2021 le seuil était fixé à 5,350 M€).

4.2.2 Une publicité pertinente et adaptée à la nature des marchés passés

Pour susciter la plus large concurrence possible, l'acheteur public doit procéder à une publicité dans les conditions fixées réglementairement, selon l'objet du marché, la valeur estimée et l'acheteur concerné.

En l'espèce et au regard des montants estimés, la commune a répondu aux obligations réglementaires (article R. 2131-12 du CCP) en publiant l'avis de publicité relatif sur un portail dédié, l'avis étant transmis par cette plateforme à un journal d'annonces légales et sur le site internet de la commune. Les supports choisis apparaissent suffisants et adaptés à la nature de l'opération.

La chambre relève également que la publicité était complète et que les délais laissés aux entreprises pour candidater étaient suffisants.

4.2.3 Un cas d'infructuosité du marché de travaux régulièrement traité

Aucune offre n'ayant été déposée pour le lot 2 « charpente bois et métallique » lors de la première consultation, la commune a relancé la procédure pour ce lot en juin 2021. Dans une telle situation la commune aurait pu se contenter, en se conformant aux dispositions de l'article R. 2122-2 du code de la commande publique, de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence, les conditions initiales du marché n'ayant pas été substantiellement modifiées. En relançant une nouvelle consultation la commune a fait preuve de transparence.

La chambre relève que la publicité est, à l'instar de la première consultation, adaptée et complète, seul le délai laissé aux entreprises pour soumissionner apparaît plus contraint (16 jours contre 37), alors même que le défaut de soumissionnaire lors de la première consultation et la tension sur la filière bois risquaient de mettre en péril l'issue de cette nouvelle consultation. Ce ne fut pourtant pas le cas, trois entreprises ayant présenté une offre.

4.2.4 Une analyse des offres présentant d'importantes défaillances

La procédure adaptée de passation des marchés est souple, elle laisse à l'acheteur le choix des critères d'attribution et leur pondération et la possibilité de négocier avec les entreprises ayant déposé une offre.

4.2.4.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

En application de l'article 4 du règlement de consultation (RC) les offres devaient être jugées à l'aune des deux critères suivants :

- la valeur technique de l'offre (60 points) analysée au regard du mémoire technique et appréciée en fonction de trois sous-critères : pertinence et adéquation des moyens humains (30 points), pertinence de la méthodologie de travail (20 points), cohérence du planning détaillé d'exécution (10 points) ;
- le prix des prestations (40 points).

Selon le RC (articles 5 et 6) le jugement des offres se déroulait en phases successives : une phase d'examen des offres de base pour établir un premier classement, une phase d'audition des premiers candidats retenus et une phase éventuelle de négociation avec les trois candidats les mieux classés admis à présenter une offre, les candidats ayant participé à la négociation devant produire une nouvelle offre jugée au regard des critères précités.

Selon le rapport d'analyse des offres établi avant audition de mai 2019, les six offres réceptionnées dans les délais fixés dans le cadre de la consultation, ont été analysées et notées en fonction des critères et sous-critères énumérés.

À la lecture de ce premier rapport, la chambre constate que, s'agissant de l'analyse du critère « valeur technique » :

- les sous-critères « pertinence et adéquation des moyens humains mis en œuvre pour réaliser la mission » (30 points) et « cohérence du planning d'exécution de la mission » (10 points) ont été neutralisés par l'attribution d'une note identique à tous les candidats, alors même que certaines entreprises proposaient des compétences et des durées d'exécution différentes. Cette situation ne permet pas de comprendre les notes attribuées. Par ailleurs c'est donc le seul sous critère (pertinence de la méthode de travail), qui devait théoriquement représenter le 1/3 de la note, qui détermine à lui seul la valeur technique ;
- trois sous-critères ont été analysés, complètement ou en partie, au regard de données ou compétences qui constituent des éléments d'appréciation de la recevabilité des offres mais pas de leur notation:
 - pour le sous critère « pertinence et adéquation des moyens humains mis en œuvre », l'appréciation a été effectuée au regard des références apportées par les candidats sur des réalisations similaires (exigence prévue à l'article 3.1 du RC) alors que l'évaluation devait porter sur la compétence des intervenants et l'organisation ;
 - pour les deux autres sous-critères, il a été fait une appréciation de l'existence ou non d'un acousticien. Or, selon le RC (article 2.3) cette compétence était exigée au stade de la recevabilité et ne pouvait, dès lors, servir à apprécier les offres.

Ces anomalies opacifient la sélection des candidats amenés à être auditionnés.

À l'issue de cette première analyse, et conformément au RC, une audition s'est tenue avec les premiers candidats. Une seconde analyse a été réalisée mentionnant les éléments ressortant de l'audition des quatre entreprises auditionnées et fixant les nouvelles notes attribuées.

Concernant cette seconde analyse, la chambre relève :

- une modification non justifiée des notes de deux entreprises, pourtant non auditionnées. Pour exemple, sur le critère technique, l'entreprise A s'est vu attribuer une note de 22 au lieu de 25 sur le sous-critère « pertinence et adéquation des moyens » et est passée de 9 à 11 points sur le sous-critère « pertinence de la méthodologie ».
- une absence de prise en compte des améliorations proposées par les candidats s'agissant du sous-critère « cohérence du planning d'exécution » alors même que le RAO après audition fait mention de modifications. Ainsi, l'entreprise B a baissé son délai d'exécution de neuf à sept mois, se rapprochant ainsi des délais des autres candidats, sans que sa note ne soit modifiée.

Le nouveau classement a modifié le classement initial en intervertissant le second et le quatrième candidat. L'entreprise B a ainsi vu sa note technique diminuée de 45 à 40 points, le candidat ne s'étant « pas approprié le projet » et le mémoire ne mentionnant pas de compétence particulière en acoustique, ce qui, la chambre le rappelle, ne pouvait constituer un élément d'appréciation de l'offre. En effet selon l'article 2-3 du RC cette compétence était exigée au stade de la recevabilité des offres.

Si les offres ne présentaient pas de disparités importantes en termes de prix (les taux de rémunération s'établissant de 8,54 % à 12,01 %), le rapport d'analyse des offres après audition semble indiquer que les prix proposés par deux sociétés ne comprenaient pas la totalité des prestations fixées au marché.

Selon la chambre, ces possibles disparités de valorisation des prestations ne permettent pas d'assurer que le critère prix ait été apprécié en toute transparence.

4.2.4.2 Le marché de travaux

Selon le règlement de consultation, la sélection des offres s'effectue en deux temps : une première analyse est menée sur les candidatures, le maire représentant le pouvoir adjudicateur pouvant éliminer un candidat n'ayant pas qualité pour présenter une offre ou qui ne présente pas les garanties techniques suffisantes. Dans un second temps, les offres sont jugées au regard de deux critères :

- la valeur technique de l'offre (70 %) analysée au regard du mémoire technique et appréciée en fonction de quatre sous-critères : moyens humains (40 points), organisation-méthodologie (30 points), gestion des contraintes de chantier (20 points) et descriptif de la solution technique (10 points) ;
- le prix des prestations (30 %).

Les documents de consultation prévoient, par ailleurs, la possibilité de proposer des variantes, une offre de base restant toutefois obligatoire. Enfin, une négociation éventuelle est prévue avec les trois candidats les mieux classés.

Dans le cadre de sa mission d'assistance à la passation des contrats, le maître d'œuvre était chargé de l'analyse des offres.

En ce qui concerne la sélection des entreprises dont les offres ont été analysées

Selon le registre des dépôts, 36 entreprises ont présenté une offre pour un ou plusieurs lots et trois entreprises ont candidaté à l'issue de la relance du lot 2. Le rapport d'analyse des offres (RAO) rédigé par le maître d'œuvre indique, toutefois, que seules 25 offres ont été présentées. Une lecture croisée des registres et du RAO permet, néanmoins, de constater qu'à l'exception de trois entreprises, les offres de tous les candidats ont été analysées.

Deux des trois offres rejetées avant analyse ont été considérées comme irrégulières par le maître d'œuvre (défaut de signature de l'acte d'engagement, non production de l'annexe relative à la clause d'insertion).

Si la décision de rejet de ces offres répond strictement aux dispositions fixées au RC⁷⁷, il n'en reste pas moins que le RAO présenté par le maître d'œuvre à la commune était incomplet. Par ailleurs, il ne semble pas que cette dernière ait été informée de ces décisions en temps voulu, c'est-à-dire avant de prendre sa décision finale. Ainsi, si la commune indique avoir été informée du rejet de l'une des candidatures, sans pour autant avoir connaissance du motif de rejet, elle a précisé, n'avoir jamais été avisée de l'éviction des deux autres avant que les marchés ne soient attribués.

Une pratique analogue est constatée lors de l'attribution du lot 2. Seules deux offres, sur les trois déposées, ont été analysées. Si la commune a indiqué à la chambre le motif de rejet de la troisième avant toute analyse de son offre, il n'en reste pas moins que cette offre aurait dû, également, faire l'objet d'une présentation au RAO et que son éviction ou son retrait aurait dû être retracé et motivé dans ce dernier.

La chambre rappelle que le RAO a pour objet d'éclairer le pouvoir adjudicateur sur son choix et qu'il doit être précis et complet. En l'espèce, le RAO établi par le maître d'œuvre, n'a pas mentionné le nombre de plis reçus, les candidats dont l'offre a été éliminée et les motifs d'élimination.

Ayant les registres des dépôts des offres en sa possession, la commune avait les moyens de vérifier que toutes les offres avaient été analysées et, dans le cas contraire, de solliciter le maître d'œuvre pour obtenir des explications.

En ce qui concerne les conditions de négociation

La chambre relève que la commune a établi son propre tableau d'analyse des offres, sans toutefois reprendre la totalité de celles-ci, à l'instar du rapport rédigé par le maître d'œuvre. Force est de constater, que cette procédure n'a pas permis à la commune de vérifier la totalité du processus.

De fait, l'appréciation des offres a été opérée, par le maître d'œuvre, au regard des critères et de leur pondération, tels qu'ils étaient définis dans les documents de consultation. Des variantes ont été proposées et ont été analysées distinctement des offres de bases.

⁷⁷ Article 5 : « La Commune de MONTs, dans un souci de promotion de l'emploi et de lutte contre les exclusions, a décidé de faire application des dispositions de l'article L 2112-2 du code de la commande publique en incluant dans le cahier des charges une clause obligatoire d'insertion. (...) Une offre qui ne satisferait pas à cette condition serait jugée irrégulière ».

Article 6 : « Les pièces administratives devront être dûment complétées, revêtues du cachet de l'entreprise et signées par la personne habilitée à engager le candidat ».

Dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre, la mission « assistance à la passation des contrats » prévoyait (*cf.* CCAP, article 6-1-1) la remise d'un RAO avant négociation et d'un autre à l'issue de la négociation avec les entreprises. La chambre n'a toutefois pas pu vérifier l'application de ce phasage, la commune n'ayant produit que le rapport rédigé par le maître d'œuvre à l'issue de la négociation.

Par ailleurs, l'article 8 du RC du marché de travaux ne prévoyait une éventuelle négociation qu'avec les trois candidats les mieux placés et devait assurer un traitement équitable aux candidats y participant. En l'espèce, si une phase de négociation a effectivement été mise en œuvre, la chambre relève des éléments qui prouvent que cette dernière n'a pas été menée pour la totalité des lots et conformément aux règles que s'était fixée la commune dans son RC. Ainsi et pour certains lots, la négociation s'est ouverte avec un nombre de candidats supérieur ou inférieur à celui prévu au RC. Par ailleurs et de manière plus problématique, les pièces produites par la collectivité confirment une absence d'égalité de traitement. En effet, d'une part, les candidats n'ont pas bénéficié d'un délai identique pour présenter leur nouvelle offre et, d'autre part, certaines offres ont été analysées alors même qu'elles avaient été transmises hors délai.

Selon le RAO et au regard des montants constatés à l'ouverture des plis, d'une part, et lors de la notification, d'autre part, la négociation a permis de faire légèrement baisser le montant global du marché de 1,12 %.

En ce qui concerne les modalités d'analyse des offres par le maître d'œuvre

En plus des constats relatifs à la phase de négociation, la chambre relève des manquements plus ou moins graves, dans l'analyse des offres effectuée par le maître d'œuvre :

- **une imprécision ou des incohérences dans les données exposées, qui ont pu modifier les notes attribuées.** Outre le fait que certaines pièces (décomposition du prix global forfaitaire), non présentées au rapport, rendaient la notation attribuée peu lisible, une offre a été analysée au regard d'une prestation dont le chiffrage était erroné, minorant ainsi le prix (lot 4) et une autre offre a été analysée à l'aune de la proposition initiale du candidat alors même que celui-ci avait fait une nouvelle offre dans le cadre de la négociation.
- **des commentaires qui ne permettent pas de justifier les notes attribuées** au sous-critère relatif aux moyens humains et matériels dévolus au chantier, dont le poids est prépondérant pour la valorisation du critère technique (40 points). Ainsi et pour un commentaire identique des candidats se sont vus attribuer une note de 25 ou 30 points, à l'inverse une note de 30 points a été attribuée à deux candidats alors même que l'un des deux ne faisait pas mention des qualifications du personnel dédié à l'opération (lots 6 et 7).
- **une appréciation aléatoire des sous-critères qui peut avoir une incidence sur le classement des candidats.** Pour exemple, sur le lot 8, la société C a été classée en première place, principalement au regard de sa valeur technique et notamment du sous-critère « organisation et méthodologie » pour lequel le candidat a reçu 30 points, soit la note maximale car il présentait une « méthodologie détaillée » et un « planning très détaillé ». Son concurrent direct, la société D n'a reçu que 20 points pour ce sous-critère, alors même que le commentaire était identique sur la méthodologie et que le planning était qualifié seulement de « détaillé ». Toutefois, sur d'autres lots, cette même appréciation avait rapporté aux candidats 25 points. Certains candidats ont même bénéficié de cette note maximale alors qu'il n'était fait aucune mention d'un quelconque planning. Or, si une note de 25 au lieu de 20

avait été attribuée à la société D ce qui, au regard du commentaire apparaît justifié comparativement à d'autres offres, cette dernière aurait été classée première de ce lot.

Si l'analyse des offres était bien une des missions comprises dans le marché de maîtrise d'œuvre, il n'en reste pas moins que cette dernière devait être menée dans la plus grande transparence afin de garantir les principes de la commande publique. En l'espèce, les différentes anomalies ou incohérences relevées, tant dans l'éviction de certains candidats que dans l'appréciation des offres traduisent un manque de rigueur du maître d'œuvre en la matière.

La commune a produit un tableau avec ses propres appréciations et notations, palliant certaines anomalies⁷⁸ relevées dans l'examen du RAO du maître d'œuvre. Néanmoins, ce document comporte des erreurs majeures qui impactent fortement la fiabilité des commentaires et des notes attribués :

- **la pondération des critères et des sous critères, ainsi que la méthodologie de notation ne correspondent pas à celles fixées au RC.** La chambre relève, notamment, que :
 - la pondération des critères ne respecte pas le règlement de consultation : critère prix pondéré à 40 % (40 points) au lieu de 30 % et valeur technique pondérée à 60 % (60 points) au lieu de 70 % ;
- **les sous-critères de la valeur technique ne sont pas respectés dans leur définition et leur nombre :** dans le document de la commune le sous-critère relatif à la gestion des contraintes de chantier (3^{ème} sous-critère sur 20 points dans le RC) n'apparaît pas. À l'inverse, un sous-critère sur la cohérence du planning d'exécution est valorisé sur 10 alors qu'il n'est pas prévu au RC. Par ailleurs, le critère technique est apprécié au regard de trois sous-critères au lieu de quatre.

Les marchés ont été attribués aux entreprises classées premières dans le RAO, à l'exception du lot 11. Pour ce dernier, la commune a choisi la société classée en seconde position (Eiffage), compte tenu du désistement⁷⁹ du candidat classé en première position. Cette situation a généré un surcoût de 18 000 € sur le montant global des marchés notifiés.

Au global, la chambre considère que les manquements relevés et le défaut de transparence dans l'analyse des offres ne permettent pas de garantir que les candidats finalement attributaires des marchés répondaient au mieux à la prestation exigée par la commune.

4.2.5 Une notification régulière des marchés bien qu'incomplète et comprenant des erreurs

Par délibération du conseil municipal du 2 octobre 2018, le maire de la commune avait reçu délégation pour prendre toute décision relative aux marchés d'un montant inférieur à 208 000 € HT. Par délibération expresse du 2 septembre 2020, délégation a été donnée au maire ou à son représentant dûment habilité pour procéder aux consultations et à la signature des marchés de travaux relatifs au projet de MSP.

⁷⁸ Valorisation davantage modulée et compréhensible du sous critère « moyens humains » sur le lot 6 et du sous critère « méthodologie » sur le lot 8.

⁷⁹ Pour cause de grave problème de recrutement.

En application des dispositions de l'article R. 2181-1 du CCP, « l'acheteur notifie sans délai à chaque candidat ou soumissionnaire concerné sa décision de rejeter sa candidature ou son offre ». En procédure adaptée, l'acheteur public n'est pas tenu de mentionner, dans cette notification, au candidat évincé le motif du rejet de son offre, le nom de l'attributaire ou les motifs ayant conduit au choix de son offre, sauf à ce que ces éléments lui soient demandés expressément par le candidat non retenu.

4.2.5.1 Des notifications incomplètes aux candidats non retenus

Les notifications aux différents candidats évincés ont été signées :

- S'agissant du marché de maîtrise d'œuvre, le 29 mai 2019, par le maire, ce dernier ayant délégation pour ce faire ;
- S'agissant du marché de travaux, le 16 septembre 2021, par la première adjointe en application des dispositions combinées de la délibération expresse précitée et de la délibération du 16 février 2021.

Bien que non obligatoire, la chambre constate que les notifications mentionnaient la note critérisée attribuée au candidat évincé et au candidat retenu, ainsi que le nom de ce dernier. Elle regrette néanmoins que la commune n'ait pas pu fournir la totalité des accusés de réception des notifications de rejet, seuls ceux relatifs au marché de travaux ayant été produits.

L'article R. 2181-1 du CCP précité ne prévoit pas d'exception à la règle d'information de rejet des offres. Or, comme précédemment évoqué, trois candidatures ont fait l'objet d'un rejet en amont de l'analyse des offres sans qu'aucune notification de rejet formelle n'ait été réalisée par la commune.

4.2.5.2 Une notification aux candidats retenus qui comporte des anomalies

Signée le 18 juin 2019 par le maire dans le cadre de ses délégations, la notification du marché de maîtrise d'œuvre a été transmise le 19 juin 2019, par courriel, au mandataire du groupement.

Les notifications relatives aux différents lots du marché de travaux ont été signées le 8 octobre 2021 par le maire, conformément à la délégation expresse que ce dernier avait reçue en la matière. Elles ont été notifiées aux intéressés *via* la plateforme de dématérialisation des marchés utilisée par la commune.

S'agissant des montants du marché de travaux figurant aux actes d'engagement, deux incohérences ont pu être relevées :

- la notification du lot 1 indique que le marché est passé pour un montant de 242 819 € HT, alors même qu'il ressort du RAO établi par le maître d'œuvre que le montant après négociation s'établit à 242 750 € HT ;
- la notification du lot 4 indique que le marché est passé pour 308 000 € HT alors que la prestation de déplombage (4 777,10 €), qualifiée de prestation obligatoire par le RC, aurait dû être réintégrée dans l'offre de base. La notification aurait donc dû s'établir au montant global de 312 777,10 € HT.

4.2.6 Des marchés marqués par des modifications d'exécution de leurs conditions contractuelles parfois conséquentes

4.2.6.1 Un marché de maîtrise d'œuvre qui ne respecte pas son règlement financier et qui fait l'objet d'un avenant tardif

Au mois d'avril 2022, la collectivité avait versé 86,5 % du montant initial du marché (121 875 € HT).

Si les clauses du CCAP (article 5.2) prévoyaient un règlement par acompte en fonction des différentes missions, force est de constater que ce phasage n'a pas été respecté pour certaines prestations. Ainsi, les études de diagnostic (DIAG) et les études d'avant-projet sommaire (APS) qui devaient être réglées à 80 % à la remise du dossier, et le reliquat après approbation, ont été facturées en une seule fois.

Par ailleurs, le montant de la prestation figurant à l'acte d'engagement était « forfaitaire, provisoire et révisable », la rémunération du maître d'œuvre devant être définitivement arrêtée (hors révision) à « l'approbation de l'APD » par la passation d'un avenant au marché. Par délibération du 3 mars 2020, la commune a pris acte de l'avant-projet définitif et du montant estimatif du projet et a rappelé la nécessité, à ce stade, de passer un avenant au marché de maîtrise d'œuvre pour fixer le montant définitif de cette prestation.

Ce n'est toutefois que bien plus tard (en mai 2021) qu'un avenant a été passé avec le maître d'œuvre. Conformément aux modalités de calcul fixées au marché, le montant de l'avenant permet de compléter le marché des honoraires relatifs au surplus entre l'estimation initiale des travaux (1,250 M€) et le montant estimatif des travaux issu de l'APD (1,783 M€). Par cet avenant la rémunération du maître d'œuvre s'établit à 173 891,88 € HT.

4.2.6.2 Un marché de travaux modifié dans le cadre de circonstances imprévues

Les premiers règlements sur le marché de travaux notifié en octobre 2021 sont intervenus en décembre 2021. Selon les données produites par la commune le montant global versé aux différents prestataires (hors avances) s'établissait, début juin 2022, à 655 692,30 € soit 25 % du montant global notifié, avenants compris.

Les premiers paiements ont été réglés conformément aux dispositions du CCAP, après prises de garanties à première demande à l'exception de ceux effectués au bénéfice de la société E (lot 3). En effet, bien que les différents certificats de paiement produits par la commune mentionnent l'existence d'une caution bancaire, cette dernière a indiqué que les prestations de cette entreprise étaient garanties par une retenue de garantie. Or, aucune garantie n'a été retenue lors des premiers paiements et les factures ont été réglées dans leur totalité.

Ce défaut de prise de garantie fait écho aux remarques de la chambre dans son précédent rapport. La commune est, dès lors, invitée à s'assurer de l'existence de telles garanties qui ont vocation à couvrir les éventuelles réserves formulées lors de la réception des prestations.

Par ailleurs, tous les lots étant supérieurs à 50 000 € HT, les titulaires avaient la possibilité de se voir verser, préalablement au commencement des travaux, une avance fixée à

5 % du montant de la prestation (article 6.5 du CCAP). Sur les 11 lots, six prestataires ont opté pour cette avance, mais deux d'entre eux (lots 2 et 9) n'ont pas pu en bénéficier. Pour les quatre bénéficiaires, l'avance a été versée selon une temporalité régulière, soit après la notification des marchés, cette dernière phase entraînant l'exécution des prestations.

Enfin, comme précédemment évoqué, certains marchés de travaux ont été modifiés par voie d'avenant :

Sur le lot 1 « gros œuvre VRD » :

- un premier avenant d'un montant de 18 580 € HT a été signé le 18 février 2022 ; il a été rendu nécessaire par la fourniture et la pose d'un portique métallique ;
- un second avenant d'un montant de 8 796 € HT a été contractualisé le 4 mars 2022 ; il porte sur la location de matériel (groupe électrogène) et sur des travaux effectués sur la partie du bâti jouxtant la pharmacie.

Ces deux avenants ont eu pour conséquence une augmentation du marché initial de 11,27 %. Ce taux, inférieur à la limite fixée par l'article R. 2194-8 du code de la commande publique (15 %), n'appelle pas de remarque particulière quant à l'appréciation du caractère substantiel des modifications apportées.

Sur le lot 2 « charpente bois et métallique », un avenant a été signé en mars 2022. D'un montant de 55 206,19 € HT, il a été contractualisé pour des prestations supplémentaires consistant à créer une ossature de support de faux plafonds. Cet avenant a eu pour effet d'augmenter le montant initial de 26,86 %.

Bien que conséquent en termes de montant, la chambre considère que cet avenant répond aux dispositions de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique, dans sa version applicable aux marchés lancés à compter du 1^{er} avril 2019, qui prévoit qu'un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence, notamment lorsque « les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ».

En effet, la commune a indiqué que le diagnostic initial établi par le maître d'œuvre avait été effectué sans « voir la structure à nu », le désamiantage ayant été réalisé juste avant le début des travaux. Elle indique qu'après démolition de l'existant, « il était impossible de poser les éléments prévus sur la charpente existante » et nécessaire d'ajouter des travaux pour soutenir la charpente.

Cette prestation supplémentaire non prévue initialement est cohérente avec les autres prestations du lot 2⁸⁰ et complémentaire à celles du lot 6⁸¹.

⁸⁰ Lot 2, article 2.1.1. du CCTP : « les renforcements de charpente, la création de chevêtres, la charpente sur l'auvent de la nouvelle entrée du laboratoire, les murs à ossature bois ».

⁸¹ Création d'une ossature galvanisée pour supporter les plaques de plâtre de faux plafonds.

4.2.6.3 Une clause d'insertion non contrôlée par la commune mais dont l'effectivité a pu être constatée

En application des dispositions de l'article L. 2112-2 du code de la commande publique, le RC du marché de travaux, prévoyait une clause d'insertion rendant obligatoire, pour certains lots⁸², l'exécution d'un nombre spécifique d'heures par un public éloigné du marché de l'emploi ou qui rencontre des difficultés sociales ou professionnelles particulières. Les modalités de mise en œuvre de cette clause et notamment les règles de contrôle permettant d'assurer à l'acheteur public que la clause est effectivement suivie, étaient prévues à l'article 8 de l'annexe du CCAP. Selon cet article, le titulaire devait mensuellement, à la demande du maître d'ouvrage (la commune), fournir les pièces justifiant l'exécution de cette clause.

La chambre constate que l'annexe à l'acte d'engagement, complétée par les attributaires des marchés ne correspondait pas aux dispositions du CCAP en matière de contrôle de la mise en œuvre de la clause d'insertion. En effet, en signant cette annexe les candidats s'engageaient à « fournir, à la demande du conseil départemental et dans le délai qui leur sera imparti, toute information utile à l'appréciation de la réalisation de l'action d'insertion ». Or, par cette rédaction, la commune, d'une part, s'est désengagée de son rôle de contrôleur de la bonne application de la clause d'insertion, alors même qu'un tel rôle lui a été assigné par les termes du marché passé et, d'autre part, a fait porter le contrôle sur le conseil départemental qui n'est pas partie au marché. En effet, aux termes de l'annexe du CCAP, ce dernier n'a qu'une mission de validation de l'éligibilité des personnes pouvant répondre à la clause d'insertion (article 2) et d'accompagnement auprès des prestataires attributaires du marché pour mettre en œuvre la clause (article 5).

Malgré ce désengagement communal, le compte-rendu du département démontre qu'un suivi des heures a été effectué par leur service. Le bilan apparaît cohérent avec l'avancement des travaux et permet d'attester de la mise en œuvre effective de la clause d'insertion.

4.3 Une opération largement financée par la commune

4.3.1 Un investissement de plus 3,64 millions d'euros

Diverses pièces produites à la chambre démontrent une réflexion, en amont, sur le coût de l'opération et son plan de financement. Toutefois, ces données ont évolué au regard de l'avancée du projet. En l'espèce, le premier document actant un montant estimatif formalisé et abouti de l'opération est la délibération du 3 mars 2020 entérinant l'avant-projet définitif produit par le maître d'œuvre et exposant le coût global de l'opération et ses modalités de financement. Celui-ci était alors évalué à 3,1 M€ TTC (2,7M€ HT), dont 41 % devait être financé par des subventions publiques (État, région et département).

⁸² Lot 1 (140 h), 3 (105 h), 4 (196 h), 6 (196 h), 7 (56 h), 9 (105 h) et 11 (140 h) (article 1 de l'annexe au CCAP).

Tableau n° 10 : Plan de financement de la MSP selon la délibération du 3 mars 2020

<i>Nature de l'opération</i>	<i>Montant en euros (HT)</i>
Dépenses	
<i>Acquisition foncière et frais d'acte</i>	732 132,54
<i>Réhabilitation du bâtiment (marché de travaux)</i>	1 783 506,43
<i>Maîtrise d'œuvre</i>	173 891,88
<i>Ingénierie (CT, SPS, Topo, Diag)</i>	19 195,00
Total des dépenses	2 708 725,85
Recettes*	
<i>Subvention État - 25 %</i>	550 000,00
<i>Subvention Région Centre Val de Loire (CPER) - 5%</i>	110 000,00
<i>Subvention Région Centre Val de Loire (CRST) - 20 %</i>	440 000,00
<i>Subvention Conseil Départemental (F2D)</i>	200 000,00
Total des recettes	1 300 000,00
Reste à charge pour la commune	1 408 725,85

*Avec une assiette de dépenses subventionnables de 2,2 M€.

Source : Commune, délibération du 3 mars 2020.

4.3.1.1 Une emprise foncière acquise en dessous de l'estimation des domaines

Le conseil municipal a acté, en mars 2019, l'acquisition d'une partie des parcelles constituant une friche commerciale comprenant outre le bâtiment d'un ancien magasin, un parking et une station-service. Le montant de la vente a été fixé à 725 000 € HT hors frais d'acte.

Un avis sur la valeur vénale du bien à acquérir avait été sollicité préalablement auprès des services des domaines. Ceux-ci l'avaient établie, en septembre 2018, pour la surface à acquérir en propre, à 990 milliers d'euros.

À l'issue de l'acte de vente, établi le 13 janvier 2020, l'acquisition foncière s'est finalement élevée à 735 022,08 €.

La chambre relève toutefois que cet actif acquis début 2020 n'apparaît pas dans l'annexe du compte administratif 2020 dédiée aux entrées d'immobilisations et n'a pas été intégré à l'inventaire de la commune arrêté au 31 décembre 2021.

4.3.1.2 Un coût de la maîtrise d'œuvre, des travaux et des frais connexes relativement maîtrisé

Fixé définitivement à l'approbation de l'APD, le montant forfaitaire de la prestation de maîtrise d'œuvre s'établit, à l'issue de l'avenant signé en mai 2021, conformément au montant du plan de financement (208 670,25 € TTC).

Le coût prévisionnel des travaux en juin 2022 s'élève à 2 650 938,62 € TTC au regard des marchés signés et des avenants venant les modifier, soit 4 % de plus que dans le plan de financement reprenant l'APD.

Initialement évalués à 23 034 € TTC, les frais d'ingénierie et frais annexes à l'opération apparaissent, en réalité, plus élevés. En effet, selon l'extraction comptable de la commune, l'opération 192, qui recense toutes les écritures de dépenses liées à la MSP, comprend 43 316,91 € TTC de dépenses relatives à des diagnostics et études mais également à des dépenses de déplombage et désamiantage du site.

Si le coût des travaux et prestations annexes s'élève à un montant légèrement supérieur à celui prévu au plan de financement initial (+ 4,6 %), le coût global de l'opération est davantage renchéri. En juin 2022, celui-ci s'établit à 3,638 M€ TTC⁸³, soit une hausse de 17,2 % par rapport aux dépenses prévisionnelles présentées en conseil municipal de mars 2020.

4.3.1.3 Un large soutien institutionnel

Les concours attendus par la commune s'établissent quant à eux à 1,31 M€, soit 31 % du montant total de l'opération alors qu'une participation de 41 % était attendue lors de l'approbation de l'APD.

En effet, d'une part, le coût estimatif de l'opération retenu par les différents financeurs a été resserré à 2,060 M€ (contre 2,2 M€ au plan de financement), compte tenu du report de l'activité de télémedecine, subventionnable à hauteur de 140 000 €. D'autre part, le département d'Indre-et-Loire a notifié une subvention réduite de moitié.

Tableau n° 11 : Subventions relatives au projet

<i>Financier</i>	Montant notifié	Commentaire
<i>État – Dotation de soutien à l'investissement local 2020</i>	332 136 €	25 % du montant total de l'opération estimée à 2,060 M€
<i>État – Dotation d'équipement des territoires ruraux 2020</i>	182 864 €	
<i>Région – Contrat de plan État-Région</i>	103 000 €	5 % du montant total de l'opération estimée à 2,060 M€
<i>Région – Contrat régional de solidarité territoriale</i>	412 000 €	20 % du montant total de l'opération estimée à 2,060 M€
<i>Département – Fonds départemental de développement</i>	100 000 €	

Source : Commune

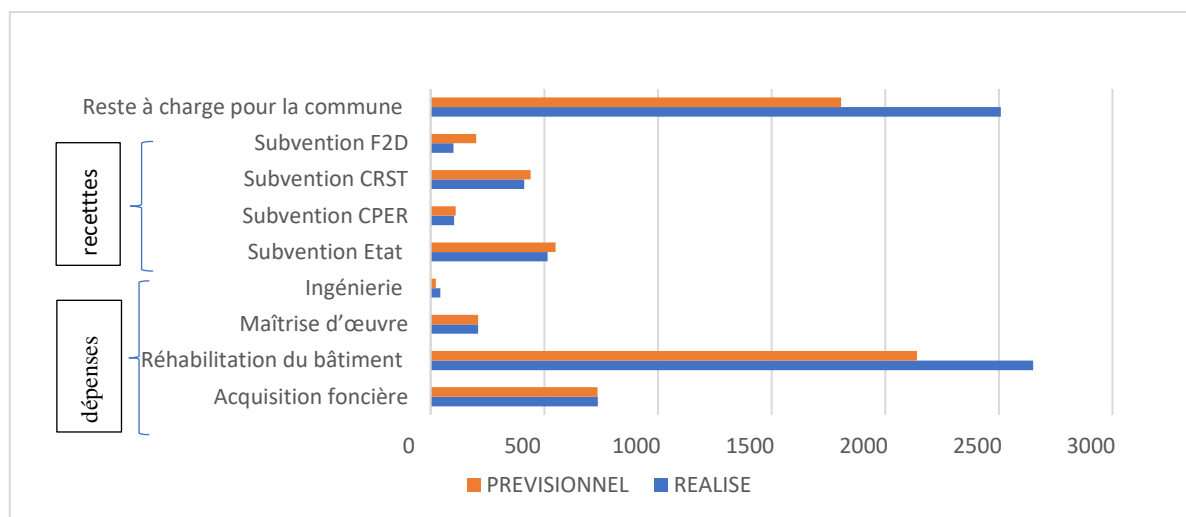
Eu égard au renchérissement du coût du projet et à la réduction des subventions liées, l'engagement direct de la collectivité est en hausse de 39 % et s'élève à 2,508 M€ TTC (contre 1,805 M€ TTC de reste à charge prévu initialement).

Pour assurer le financement du projet, la commune a contracté en octobre 2021, un prêt de 1,2 M€ sur 22 ans au taux fixe de 0,58 %.

⁸³ Acquisition foncière (735 022,08) + Marché de MO (208 670,25) + Marché de travaux (2 650 938,62) + Frais annexes (43 316,91).

Ce faisant et au regard de l'état du dossier en juin 2022, ce sont 1,308 M€ que la commune devra prélever sur ses fonds propres pour boucler le financement de cette opération. Le versement du FCTVA à compter de 2024 devrait minorer cet apport. Au regard des dépenses engagées éligibles à ce fonds (dépenses de maîtrise d'œuvre, de travaux et d'ingénierie, soit 2,9 M€), le montant à percevoir par la commune peut être estimé à 476 milliers d'euros.

Graphique n° 4 : Comparatif du plan de financement prévisionnel au réalisé en juin 2022 (en milliers d'euros)



Source : CRC

Ce projet porté par la commune permettra à une vingtaine de professionnels de santé déjà installés sur le territoire de disposer d'un nouvel outil de travail tout à fait adapté à leurs attentes et d'accueillir la patientèle dans de meilleures conditions⁸⁴. Les dépenses publiques consacrées au projet et financées par les contribuables locaux, départementaux, régionaux et nationaux s'élèveront à au moins 3,638 M€ TTC.

4.3.2 Un soutien financier important mais dont le périmètre n'a pas été totalement appréhendé par la collectivité

4.3.2.1 Des conventions d'engagement qui favorisent les partenaires de la commune

Les conventions d'engagement signées avec les professionnels de santé et le laboratoire de biologie médicale, mentionnent le contenu des futurs baux professionnels et fixent,

⁸⁴ Il est rappelé que dans la mesure où la structure prévoit trois cabinets dédiés à de nouveaux professionnels de santé, l'objectif du projet est avant tout de maintenir sur son territoire les professionnels déjà présents. Outre une meilleure accessibilité pour la patientèle, certaines activités supplémentaires seront proposées par la MSP pour répondre aux demandes des autorités sanitaires (salle d'urgences, télémedecine à moyen terme).

notamment, le loyer initial et ses modalités d'évolution que ce soit en termes de mise à disposition successive des locaux⁸⁵ s'agissant de la partie réservée aux professionnels de santé ou, pour les deux locataires, en termes d'indexation. Elles prévoient que l'« entretien lourd » reste à la charge de la collectivité, cette dernière devant également procéder à l'entretien courant des végétaux du patio de la MSP.

La chambre souligne la précocité de ces engagements au regard de la connaissance qu'avait la commune à cette époque du coût prévisionnel de l'opération. En effet, si la commune a acté l'acquisition foncière en mars 2019, les autres engagements permettant de circonscrire le coût de l'opération ne sont arrivés que bien après (notamment l'APD en mars 2020). L'intérêt de tels engagements pour la commune était de se prémunir contre des défections éventuelles ne lui permettant pas de valoriser au mieux son patrimoine. Toutefois, cette action précoce n'a pas permis d'établir, en toute transparence, la pertinence du loyer au regard des prix du marché en vigueur à la date effective de mise en activité de la structure et correspondant à un équipement neuf et adapté à l'activité de santé de proximité, dont le coût restait, à ce stade, prévisionnel.

La chambre relève que le montant des loyers fixés – 5 000 € TTC par mois pour la SCM (loyer de base) et 1 020 € TTC par mois pour le laboratoire – n'a pas fait l'objet de débat particulier en conseil municipal.

Selon les éléments transmis par la commune, le loyer a vocation à couvrir les échéances d'emprunt. En l'espèce, compte tenu du niveau de la mensualité induite par le nouveau prêt (58 314 € en 2022, puis 58 257 € sur les 21 années suivantes) et du montant annuel attendu en loyers (72 240 €), cette couverture est assurée. *A minima* (hors augmentation indiciaire des loyers et mise à disposition des espaces encore libres d'occupation), l'écart entre les loyers et l'annuité de la dette s'établit à 13 983 € par an, soit un différentiel, sur la durée de l'emprunt (22 ans), de 235 milliers d'euros. Ce montant reste, toutefois, bien inférieur au financement propre de la commune, qui, pour rappel, s'élève *a minima* à 1,308 M€.

Par ailleurs, en fixant les loyers à l'aune de la seule couverture de l'emprunt finançant l'équipement, la commune n'a pas suivi le principe, édicté encore récemment par le Conseil d'État⁸⁶, qui rappelait qu'« une personne publique ne peut légalement louer un bien à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé pour un loyer inférieur à la valeur locative de ce bien, sauf si cette location est justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes ». Cette méthodologie de fixation des loyers au regard des prix du

⁸⁵ L'annexe à la convention prévoit une ouverture différée de certains espaces, notamment dans l'attente de nouvelles installations. Ces tranches successives au nombre de 3 entraînent une augmentation du loyer de base de 200 €.

⁸⁶ CE, 28 sept. 2021, n°431625, dans cette affaire un Centre Communal d'Actions Sociales (CCAS) avait conclu un contrat de location de locaux professionnels avec une personne physique, exerçant la profession de masseur-kinésithérapeute. Un groupe de professionnels avait par la suite saisi le Tribunal administratif en vue de faire annuler la décision de signer le contrat de location, décision administrative détachable de celui-ci, qu'ils ont obtenue. Cette décision a été confirmée par la Cour administrative d'appel, dans un arrêt contre lequel le CCAS a formé un pourvoi en cassation. Le Conseil d'État a jugé que les conditions de location étaient plus favorables que celles du marché, comparaison ayant été faite avec d'autres structures de même nature et sur le même territoire. La haute juridiction a, par ailleurs, rejeté le moyen consistant à arguer que le bail en litige avait été conclu en vue de favoriser l'installation d'un masseur-kinésithérapeute dans la commune, considérant que l'ARS n'avait pas caractérisé l'offre de cette spécialité sur la commune insuffisante.

marché est, de surcroît, rappelée dans le cahier des charges du CPER. En l'espèce, aucune référence n'était faite à un prix de marché qui aurait justifié ce montant.

La fixation des loyers doit effectivement être transparente et découler d'une appréciation *in concreto* établie à l'aune de la valeur locative d'un bien comparable sur le marché. Même si cette dernière n'est pas aisée à définir, compte tenu de la spécificité des territoires et des structures, le prix peut être déterminé selon un faisceau d'indices. En l'espèce et au regard de la superficie louée à terme, soit 770 m², le prix au m² de la MSP s'établit à 7,27 €⁸⁷.

- une première comparaison peut être effectuée avec le loyer payé par les professionnels de santé dans l'ancienne maison médicale qui, il convient de le rappeler, n'est pas adaptée à l'ambition d'un exercice collectif selon le cahier des charges d'une maison de santé pluridisciplinaire (absence de salle de réunion, parking très réduit). Selon le relevé de loyers produit par la SCM, l'échéance mensuel, en 2021, s'établissait à 4 282,62 € soit 11,86 €/m² ;
- par ailleurs, à titre de comparaison avec des locaux ayant une finalité similaire à destination de professionnels de santé exerçant en MSP, la lecture de diverses annonces témoigne d'une fourchette de loyers large mais toujours supérieure au loyer fixé à Monts⁸⁸ ;
- les estimations effectuées par des professionnels de l'immobilier, certes à prendre avec prudence, peuvent également éclairer l'appréciation. Ainsi, la valeur locative moyenne d'un local commercial sur Monts a été estimée à 182 € par m² et par an (soit 15,17 € le m² par mois) ; ce qui représente, en fonction de la superficie de la MSP, un loyer de 11 678 € par mois.

Au vu de ces éléments, la chambre constate que le loyer fixé en 2019 ne paraît pas correspondre à la valeur locative du bien livré en 2023, notamment compte tenu de son niveau d'équipement (aménagements intérieurs sur mesure, grand parking, en cœur de ville et à proximité des transports). Les professionnels de santé bénéficieront ainsi, pour un loyer similaire à celui de leur ancien local, d'un équipement neuf, d'au moins 47 % plus spacieux⁸⁹, répondant à leurs besoins et bénéficiant d'une accessibilité incomparable.

La commune se situant en zone d'intervention prioritaire, cette situation pourrait justifier un loyer peu élevé pour les professionnels de santé, à l'instar de la jurisprudence précédemment évoquée. Toutefois et au-delà de cette situation qui n'est pas avérée puisque nombre de praticiens sont déjà sur le territoire, c'est bien le principe de transparence qui doit sous-tendre la fixation du loyer. Or, l'engagement de la commune, ne se limite pas au seul coût relatif à l'emprunt qu'elle a contracté, celle-ci ayant injecté 1,3 M€ de fonds propres dans l'opération. Ainsi, en fixant un prix de loyer déconnecté de son engagement financier réel, d'une part, et inférieur au marché, d'autre part, la chambre considère que la commune attribue une aide publique à la SCM.

Un constat identique peut être fait concernant le laboratoire d'analyses médicales, le coût au m² s'établissant à 8,43 € par mois (soit un loyer de 1 020 € pour 121 m²), une annonce pour un local commercial (une salle de restaurant) à Monts ayant été trouvée pour une valeur

⁸⁷ Le prix du loyer avec les trois tranches supplémentaires s'établit à 5 600 € par mois. La surface retenue ici de 770 m² est celle figurant à la convention d'engagement avec la SCM, pour la totalité des locaux, hors couloirs et dégagements patio.

⁸⁸Exemples : 350 €/mois pour des cabinets de 29 ou 20 m² dans le Tarn (soit 8,28 à 15,75 €/m²), 17,50 €/m² dans une MSP à Montlouis.

⁸⁹ A terme un loyer de 5 600 € pour la MSP contre 4 282,62 € pour la maison médicale et une superficie initiale de 770 m² pour la MSP contre 361 m² pour la maison médicale.

de 10 € par m². Un bien neuf, idéalement placé et à proximité d'un parking est susceptible de justifier un loyer plus élevé que celui fixé par la commune.

De manière subsidiaire, les conventions prévoient que les mises à disposition des locaux seront formalisées *via* des baux professionnels signés avec chaque locataire, conformément à l'article 57 A de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 qui régit ce type de contrat, ce qui est cohérent avec la nature des activités (professions libérales).

Toutefois, les conventions indiquent que l'indexation des loyers s'effectuera en référence à l'indice du coût de construction (ICC). Bien que les textes réglementant les baux professionnels ne fixent pas de règle propre à la révision des prix, l'indexation choisie doit être en relation directe avec l'activité poursuivie ou l'objet du contrat. En l'espèce, si l'ICC est pertinent dans le cadre d'un bail d'habitation, l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT) apparaît plus cohérent au cas d'espèce.

Enfin, le fait que la commune conventionne avec la SCM en lieu et place de chaque professionnel simplifie les règles pour la collectivité et est plus protecteur de ses intérêts. En effet, les professionnels de santé se trouvent solidaires entre eux du paiement du loyer, et ce, quelle que soit l'occupation effective du site.

4.3.2.2 Des dépenses et des charges de fonctionnement sous-estimées

La commune a indiqué que seul l'entretien des végétaux du patio serait pris en charge sur le budget communal, les fluides et l'entretien courant du bien étant dévolus aux locataires. Elle a par ailleurs précisé que les dépenses de gros entretien ne devraient pas peser sur les finances de la collectivité à moyen terme, le bâtiment loué étant neuf.

Sur ce point, la chambre constate que le partage des charges est peu développé dans les conventions d'engagement. Ainsi, il n'est pas clairement fait mention des charges d'entretien courant et notamment de l'entretien et de la maintenance des systèmes de chauffage et de climatisation qui peuvent représenter des dépenses conséquentes. La chambre invite, dès lors, la commune à apporter le plus grand soin à la définition et à la répartition des charges entre chaque partie dans la rédaction des futurs baux. À défaut, la commune prendrait le risque de supporter des charges supplémentaires.

La chambre relève également que la commune ne mentionne d'aucune manière, dans ses prospectives financières, les charges d'amortissement liées à l'actif qui sera, *in fine*, intégré dans son patrimoine.

Or, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-1 du CGCT, les bâtiments productifs de revenus remis en location à des tiers privés contre paiement d'un droit d'usage sont obligatoirement amortis par la collectivité sauf s'ils sont affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif.

La MSP est un bâtiment appartenant à la commune et loué à des professionnels de santé libéraux afin que ces derniers exercent leurs professions, il doit donc être regardé comme un bâtiment productif de revenus et doit, à ce titre, être amorti.

Selon l'annexe dédiée aux amortissements du budget primitif 2022, la commune a choisi d'amortir ses bâtiments de rapport sur 20 ans. En se fondant sur le montant global des dépenses liées à la réhabilitation du bâti, l'amortissement devrait donc s'élever à 145 146 € par an⁹⁰. Ainsi, sur les vingt prochaines années, ce sont plus de 2,9 M€ de charges de dotations aux amortissements qui devront être prévues dans les budgets successifs de la collectivité.

⁹⁰ Coût de la réhabilitation [marché de maîtrise d'œuvre (208 670,25) + marché de travaux (2 650 938,62) + frais annexes (43 316,91)] / 20.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure.....	62
Annexe n° 2. Glossaire.....	63
Annexe n° 3. Principales données d’analyse financière (2017-2021).....	64
Annexe n° 4. Perspectives financières – hypothèses 2022- 2026	66
Annexe n° 5. Tableau d’analyse synthétique des marchés de la MSP	67
Annexe n° 6. Réponse	68

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 de des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	1 ^{er} avril 2022 reçue le 4 avril 2022	M. Laurent Richard, maire de Monts	
	27 avril 2022 reçue le 28 avril 2022	Mme Valérie Guillermic, ancien ordonnateur	
<i>Entretiens de fin de contrôle⁹¹</i>	6 juillet 2022	M. Laurent Richard	
	Propositions de dates d'entretien restées sans réponses	Mme Valérie Guillermic	
<i>Délibéré de la chambre</i>	28 juillet 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	7 septembre 2022 reçu le 8 septembre 2022	M. Laurent Richard	25 et 27 octobre 2022
<i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	7 septembre 2022 reçu le 8 septembre 2022	Mme Valérie Guillermic	Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	24 novembre 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	6 janvier 2023 reçu le même jour	M. Laurent Richard	3 février 2023
<i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	6 janvier 2023 reçu le 9 janvier 2023	Mme Valérie Guillermic	Sans réponse

⁹¹ Aucun entretien de fin de contrôle n'a pu être mené avec Mme Valérie Guillermic, précédente ordonnatrice, cette dernière n'ayant pas répondu aux différentes sollicitations du rapporteur en la matière (courriel du 17 juin 2022 et courrier du 8 juillet 2022).

Annexe n° 2. Glossaire

- AE : acte d'engagement
- AP/CP : autorisation de programme/crédit de paiement
- APD : avant-projet définitif
- APS : avant-projet sommaire
- ARS : agence régionale de santé
- BP : budget primitif
- CA : compte administratif
- CAF : capacité d'autofinancement
- CCAS : centre communal d'action sociale
- CCAP : cahier des clauses administratives particulières
- CCP : code de la commande publique
- CCTVI : communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CPER : contrat plan État-Région
- DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux
- DGF : dotation globale de fonctionnement
- DGS : directeur général des services
- DOB : débat d'orientations budgétaires
- DPGF : décomposition du prix global et forfaitaire
- DSIL : dotation de soutien à l'investissement local
- EBF : excédent brut de fonctionnement
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- ETP : équivalent temps plein
- FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
- FPIC : fonds de péréquation intercommunale et communal
- F2D : fonds départemental de développement
- MAPA : marché à procédure adaptée
- MSP : maison de santé pluridisciplinaire
- PPI : plan pluriannuel des investissements
- RAO : rapport d'analyse des offres
- RAR : reste à réaliser
- RC : règlement de consultation
- ROB : rapport d'orientations budgétaires
- SCM : société civile de moyens
- SISA : société interprofessionnelle de soins ambulatoires
- THRP : taxe d'habitation sur les résidences principales

Annexe n° 3. Principales données d'analyse financière (2017-2021)

1 - Capacité d'autofinancement et financement des investissements						
En euros	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Variation moy. annuelle</i>
Produits de gestion (A)	6 550 575	6 626 312	6 944 748	6 975 582	7 372 002	3,00 %
Charges de gestion (B)	5 099 587	5 270 538	5 522 890	5 652 747	5 552 843	2,15 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 450 988	1 355 774	1 421 858	1 322 835	1 819 159	5,82 %
+/- Résultat financier	-95 089	-140 729	-90 071	-103 541	-118 855	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	2 000	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	-5 021	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	114 565	-2 509	32 459	30 383	10 656	
= CAF brute	1 470 464	1 210 536	1 359 224	1 249 677	1 710 960	3,86 %
- Annuité en capital de la dette	646 684	645 684	644 684	611 968	588 966	-2,31 %
= CAF nette ou disponible (C)	823 779	564 852	714 540	637 709	1 121 993	8,03 %
Recettes d'investissements hors emprunt (D)	571 556	299 727	964 695	252 418	387 844	-9,24 %
= Financement propre disponible (C+D)	1 395 335	864 579	1 679 235	890 128	1 509 837	1,99 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 301 345	566 815	1 652 129	1 904 340	1 428 782	2,36 %
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	128 608	195 286	77 043	118 025	147 281	3,45 %
- Participations et inv. financiers nets	0	2 400	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-34 618	99 929	-49 751	-1 131 243	-65 416	
Nouveaux emprunts de l'année (dont réaménagements)	0	0	0	0	1 420 000	
Variation du fonds de roulement	-34 618	99 929	-49 751	-1 131 243	1 354 584	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	5 203 789	4 555 611	3 911 113	3 300 140	4 153 785	-5,48 %

2 - La dette						
Principaux ratios (en euros)	2017	2018	2019	2020	2021	<i>variation moy annuelle</i>
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	95 093	140 734	90 077	103 545	120 548	6,11 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,8 %	3,1 %	2,3 %	3,1 %	2,9 %	12,26 %
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement (en euros)	1 964 614	1 072 390	401 773	288 200	-257 875	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	1,3	0,9	0,3	0,2	-0,2	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre (en euros)	5 203 789	4 555 611	3 911 113	3 300 140	4 153 785	-5,48%
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,5	3,8	2,9	2,6	2,4	

3 - La trésorerie						
au 31 décembre (en euros)	2017	2018	2019	2020	2021	<i>variation moy annuelle</i>
Fonds de roulement net global	3 181 284	3 281 213	3 233 788	2 102 545	3 478 931	2,26 %
- Besoin en fonds de roulement global	-56 389	-204 567	-275 552	-909 395	-932 729	
= Trésorerie nette	3 237 673	3 485 779	3 509 340	3 011 940	4 411 660	8,04 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>227,49</i>	<i>235,12</i>	<i>228,21</i>	<i>190,98</i>	<i>283,83</i>	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Perspectives financières – hypothèses 2022- 2026

Dépenses/recettes	Hypothèses	Remarques
En fonctionnement		
Ressources fiscales propres et fiscalité reversée	+ 1 % par an	Pas de hausse des taux prévue et augmentation des bases régulière mais d'ampleur mesurée. Hypothèse prudente et inférieure à l'évolution 2017-2021 sur ces deux postes (respectivement 1,9 % et 2,2 % en moyenne annuelle).
Ressources d'exploitation	+ 1 % à l'exception de l'exercice 2023 : + 10 %	Hypothèse prudente sur les exercices 2022 et de 2024 à 2026. Pour 2023 : Prise en compte des loyers de la MSP (à minima 72 240 €/an) au regard des conventions de pré-engagement signées.
Dotations et participations	Pas d'évolution	
Charges à caractère général	+ 4,4 % en 2022, + 3,3 % en 2023 et + 1,9 % de 2024-2026	Suivant les projections macroéconomiques de la Banque de France du 21/06/2022 pour les exercices 2022 à 2024. Inflation poursuivie pour les deux derniers exercices.
Charges de personnel	+ 3,8 % en 2022, puis + 2 % sur les exercices suivants	Impact de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires à compter du 1 ^{er} juillet 2022. Pour les exercices suivants, prise en compte de la réponse de la commune (pas d'augmentation de la rémunération des contractuels).
Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion courante	Pas d'évolution	
En investissement		
Produits de cession	La commune a indiqué qu'aucune cession n'était prévue.	
Taxe locale d'équipement et fonds affectés à l'investissement	Moyenne sur les cinq dernières années.	
Subventions d'investissements	En 2022, montant prévu au budget. Sur la période 2023-2026, pourcentage de subvention constaté sur la période précédente (7 % sur les dépenses d'équipement engagé entre 2017 et 2021) a été appliqué aux dépenses d'équipements prévisionnels.	
Dépenses d'équipement	L'hypothèse se fonde sur le PPI élaboré par la commune pour la période 2021-2027. Cette dernière a, par ailleurs, indiqué que deux opérations ne seraient pas réalisées d'ici 2026 (certains travaux de voirie et les travaux relatifs au parking de la gare SNCF).	
Subventions d'équipement versées	Moyenne sur les cinq dernières années.	
Les éléments relatifs à la dette		
Emprunts	Les dettes anciennes ont été calculées au regard des contrats de prêts en cours. La dette nouvelle est prévue sur 20 ans au taux de 2 % (cf. p. 7 du document de projection de la Banque centrale européenne – juin 2022).	
L'évolution démographique		
Population	L'évolution démographique est fixée à 0,4 % par an correspondant à celle constatée sur la période 2017-2021	

Source : CRC d'après les hypothèses validées par la commune

Annexe n° 5. Tableau d'analyse synthétique des marchés de la MSP

	Marché de maîtrise d'œuvre (2019)	Marché de travaux (2021)
Signature du marché	18 juin 2019	8 octobre 2021
Montant du marché	121 875 € HT (provisoire) 173 891,88 € HT (APD)	2 126 356,43 € HT
Estimation des besoins	9,75 % du coût prévisionnel des travaux (initialement 1 250 000 € HT)	1 250 000 € HT (en 2019) 1 783 506,43 € HT (suite APD de février 2020)
Choix procédure	procédure adaptée	- procédure adaptée - allotissement (11 lots) - Relance pour infructuosité régulière
Publicité	Supports internet et JAL	Supports internet et JAL
Durée candidature	Adaptée -29 jours	- Adaptée -34 jours - Mais relance pour infructuosité réduite à 16 jours
Analyse des offres	- deux sous critères neutralisés par l'attribution d'une même note à tous les candidats - défaut de pertinence des notes au regard des commentaires Anomalies sans incidence sur le choix final	- Négociation opérée (impact : - 1,1 % sur le prix) - Lacune dans la présentation de certaines données - Incohérence dans l'application de certains critères au vu des commentaires - sans incidence sur l'attribution sauf pour le cas du lot 8 - contre analyse de la commune incohérente (pondération différente de celle fixée au RC, oubli de valorisation d'un sous critère)
Sélection des offres	Conforme à l'analyse des offres	Conforme à l'analyse des offres - pour le lot 11, choix du 2e au classement pour cause de défection du premier : impact financier de 18 000 €
Attribution des marchés	Notification aux candidats évincés et retenus régulière	- Notification aux candidats évincés réalisée mais incomplète pour les offres rejetées avant analyse. - Montant notifié dans les actes d'engagement incohérent avec le RAO sur deux lots (au total inférieur d'environ 5 000 €)
Exécution des marchés	- Phasage de paiement non conforme avec le CCAP - Pas d'application des formules de révision des prix - Avenant fixant le forfait définitif du marché pris tardivement	- Défaut de prise de garantie sur le lot 3 - Avances versées régulièrement - Avenants réguliers dont un significatif (27 %) passé pour des circonstances imprévues

Source : CRC

Pas d'observation

Remarque

Annexe n° 6. Réponse



**Madame La Présidente
Chambre Régionale des Comptes
Centre Val de Loire**

SERVICE DIRECTION GENERALE
Réf : CH/2023-02-0160
Affaire suivie par : Céline Hérissé
N° Téléphone : 02 47 34 11 80
Mail : mairie@monts.fr

Monts, le 3 février 2023

Vos Réf : greffe n°D2022-569/LC

Objet : Rapport d'observations définitives

Madame La Présidente

En réponse à votre correspondance en date du 06 janvier dernier, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les réponses que je souhaite formuler.

PAGE 15

Sur la section de fonctionnement, après une réalisation satisfaisante sur le début de période (91 %), une dégradation de l'exécution en dépenses peut être constatée à compter de l'exercice 2019. En effet, sur cet exercice et le suivant, des crédits importants ont été inscrits, soit au budget primitif (2,26 M€ en 2019) soit lors du vote du budget supplémentaire (2,38 M€ en 2020), au compte 6875 « dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnels » mais n'ont jamais été réalisés.

Extrait de la liste (non exhaustive) des différentes provisions pour risques et charges en M14 :

Provision pour charges à répartir sur plusieurs exercices :

- travaux de peinture des façades, traitement, nettoyage (hors ravalement avec amélioration)
- travaux de réparation des menuiseries
- travaux de peinture des parties communes et menuiseries
- travaux d'entretien des aménagements extérieurs

Dès lors, les provisions inscrites étaient justifiées par la réalisation à moyen terme de différents travaux sur le groupe scolaire Joseph Daumain.

.../...

PAGE 19

Une affectation du résultat erronée en 2019

Comme l'indique le rapport cette anomalie a été régularisée spontanément par la collectivité lors de l'affectation du résultat 2020. En effet, ni la trésorerie ni la préfecture n'ont alerté la commune sur ce point.

PAGE 56 et suivantes sont consacrées aux loyers de la MSP.

En fixant un prix loyer déconnecté de son engagement financier réel, d'une part, et inférieur au marché, d'autre part, la chambre considère que la commune attribue une aide publique à la SCM" (page 58)

Compte-tenu de l'offre de soin inférieure à celle des communes d'Indre-et-Loire de taille similaire (CF tableau n°9 page 38), la Municipalité de Monts a jugé indispensable de mener une action publique forte en la matière et ce au profit de sa population mais également de celle environnante.

A cet effet, les démarches engagées avec les professionnels médicaux présents au sein de l'actuelle maison médicale Beaumer l'ont été en amont de toute réalisation effective. Il convenait de garantir, d'une part, l'engagement d'installation des médecins dans un nouveau lieu et, d'autre part, l'adéquation de ce lieu aux besoins des professionnels concernés afin de pallier les dysfonctionnements du site actuel.

Ce choix assumé par la municipalité a par conséquent conduit à une estimation d'un montant de loyer répondant à une couverture des annuités de l'emprunt contracté.

Les baux en cours de rédaction permettront de repositionner l'équilibre financier du projet entre le maître d'ouvrage et les locataires notamment par une définition et une répartition précise des charges inhérentes à chacune des parties. Ainsi outre les frais relatifs à l'eau, l'électricité et le gaz, les frais d'entretien et de maintenance des systèmes de chauffage, de climatisation, de la porte automatique ... seront à la charge exclusive du preneur. La Commune ayant à sa charge uniquement les grosses réparations, à savoir celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières. (Article 606 du Code Civil). Toutes les autres réparations sont d'entretien et seront supportées par le preneur.

Je vous prie d'agréer, Madame La Présidente, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Maire

Laurent RICHARD



2 rue Maurice Ravel - 37260 MONTS

TEL. 02.47.34.11.80

Internet : www.monts.fr - Courriel : mairie@monts.fr

Adresser la correspondance à M. Le Maire de Monts sans indication de nom



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centrevallaloire@crtc.ccomptes.fr

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