



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE VIRE NORMANDIE

(Calvados)

Exercices 2016 à 2019

Observations délibérées le 30 septembre 2021

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
Principales recommandations	2
I - RAPPEL DE LA PROCEDURE	2
II - LA COMMUNE NOUVELLE DANS SON ENVIRONNEMENT	3
A - Présentation synthétique des enjeux et de la stratégie de la commune	3
B - La création de la commune nouvelle.....	4
C - L'intercommunalité.....	5
III - LE CADRE BUDGÉTAIRE ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION	6
A - L'organisation budgétaire et comptable	6
B - Le pilotage des investissements	6
C - La qualité de l'information budgétaire et comptable	8
1. L'exhaustivité de l'information budgétaire et comptable	8
2. La qualité de la prévision budgétaire.....	8
IV - LA FIABILITÉ DES COMPTES	9
A - Le suivi des immobilisations	9
B - Le provisionnement des risques	10
C - Le principe d'indépendance des exercices	11
1. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice.....	11
2. Les restes à réaliser	11
V - LA SITUATION FINANCIÈRE	11
A - La formation de l'autofinancement	12
1. Les produits de gestion.....	12
2. Les charges courantes.....	13
B - L'autofinancement	14
C - Le financement des investissements	14
D - La situation bilancielle.....	15
E - La situation des budgets annexes.....	15
F - L'impact de la crise sanitaire et les finances de la commune fin 2020.....	16
VI - LA RÉGULARITÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....	17
A - La rénovation du musée	18
1. Le marché de maîtrise d'œuvre	18
2. Les marchés de travaux.....	18
3. L'exécution des travaux	21
B - La rénovation du centre aquatique.....	21
1. Le marché de maîtrise d'œuvre	22
2. Les marchés de travaux.....	22
3. L'exécution des travaux	23
C - L'aménagement du pôle de santé libéral ambulatoire	24

SYNTHESE

La commune de Vire Normandie est une « commune nouvelle », issue de la fusion de huit communes, dont celle de Vire, la plus importante en termes de population. Créée en 2016, elle regroupe 17 000 habitants et gère un budget de près de 30 M€. Engagée dans le plan national « Action cœur de ville », elle s'est investie depuis sa création dans un large programme d'opérations d'investissement.

La commune est membre de la communauté de communes « Intercom de la Vire au Noireau », créée en 2017, à laquelle aucun équipement structurant situé sur le territoire de la commune de Vire n'a été transféré, et qui exerce les seules compétences obligatoires telles que prévues par la loi. La commune gère donc des équipements et compétences qui bénéficient à la population intercommunale, et dont elle supporte le coût. En outre, elle n'a pas procédé au transfert effectif de la gestion des zones d'aménagement économique, alors qu'il s'agit d'une compétence relevant de la communauté de communes.

Si la qualité de la gestion budgétaire et comptable s'est améliorée depuis le dernier contrôle de la chambre, l'information budgétaire donnée aux élus et aux citoyens est incomplète et le suivi des investissements manque de clarté. La commune a élaboré un programme pluriannuel des investissements, qui gagnerait à être présenté par opération et non par commune déléguée. En outre, le bilan de l'exécution de ce plan mériterait d'être dressé, d'autant que les prévisions de dépenses annuelles apparaissent éloignées de la réalité. En termes de fiabilité des comptes, le suivi des immobilisations de la commune, le provisionnement des risques et le rattachement des charges à l'exercice demeurent des points de faiblesse.

La situation financière de la collectivité à la fin de l'année 2019 était confortable, malgré la croissance des charges courantes, qui ont progressé de 1 M€ entre 2017 et 2019, dont la moitié pour la masse salariale. La commune disposait, avant la crise sanitaire, de marges de manœuvre élevées : en témoignent son autofinancement à hauteur de 19 % des produits de gestion et la faiblesse de son endettement. Elle a en outre triplé ses dépenses d'équipement depuis 2016, qu'elle a financées sur ressources propres et en mobilisant un niveau élevé de subventions. L'impact de la crise sanitaire sur les comptes 2020, estimé à 0,6 M€ en fonctionnement, explique la baisse de l'autofinancement, qui demeure cependant à un niveau satisfaisant. Seule la progression des charges de personnel constitue à ce stade un point de vigilance.

Enfin, les trois opérations d'investissement les plus importantes ont été examinées, sous l'angle de la régularité de la commande publique. Il en ressort le constat d'une organisation interne insuffisamment formalisée, qui ne garantit pas la sécurité juridique des actes d'achat. En outre, la conclusion des marchés a été entachée par des irrégularités manifestes, notamment quant au respect des compétences du conseil municipal, qui a été amené à autoriser l'engagement de marchés après le déroulement des opérations de mise en concurrence. La commune s'est lancée rapidement dans des opérations pour bénéficier de subventions, au risque de ne respecter ni les prérogatives de son assemblée délibérante ni les règles de la commande publique.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Améliorer le suivi des investissements en précisant le contenu de la programmation pluriannuelle des investissements, en en présentant le bilan et en instituant un suivi sous forme d'autorisations de programme ;
2. fixer des règles internes pour la commande publique, notamment pour les marchés d'un montant inférieur au seuil de mise en concurrence ;

OBLIGATIONS DE FAIRE

3. En lien avec la communauté de communes, clôturer les budgets annexes des zones d'activité et procéder à leur transfert juridique et comptable à l'EPCI ;
4. rattacher les charges à l'exercice et renseigner les annexes des documents budgétaires ;
5. délibérer sur les provisions pour risque contentieux ;
6. veiller au respect des règles de la commande publique et notamment des prérogatives du conseil municipal.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune de Vire Normandie à partir de l'année 2016. Par lettre en date du 28 octobre 2020, le président de la chambre en a informé M. Marc Andreu-Sabater, maire. L'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur a eu lieu le 15 février 2021.

Lors de sa séance du 9 mars 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité au maire et, pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Sur sa demande, le maire a été entendu par la chambre.

Au vu des réponses qui lui avaient été adressées par la commune et après avoir entendu le maire, à sa demande, la chambre a arrêté, le 30 septembre 2021, le présent rapport d'observations définitives qui lui a été communiqué le 25 octobre 2021.

Ce rapport, auquel est jointe la réponse du maire, devra être communiqué au conseil municipal lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Méthodologie et travaux antérieurs

Les investigations ont porté sur quatre thématiques : la création de la commune nouvelle et ses relations avec la communauté de communes, la fiabilité des comptes, la situation financière et les opérations d'investissement. Sur ce dernier thème, il a été choisi d'examiner de manière approfondie la régularité des marchés des trois opérations d'équipement les plus importantes sur la période, soit la rénovation du centre aquatique, celle du musée communal et l'opération de construction d'un pôle de santé libéral ambulatoire.

Le dernier rapport de la chambre sur la commune de Vire, qui portait sur les années 2009 à 2012, abordait les thèmes de la fiabilité des comptes, de la situation financière et la régie d'eau et d'assainissement. La gestion de l'eau potable et de l'assainissement a été confiée à un établissement public industriel et commercial depuis l'année 2014. Au titre des suites données au précédent contrôle, le présent rapport aborde donc uniquement celles qui portent sur la fiabilité des comptes et l'analyse financière.

II - LA COMMUNE NOUVELLE DANS SON ENVIRONNEMENT

A - Présentation synthétique des enjeux et de la stratégie de la commune

Commune du département du Calvados, Vire Normandie se situe dans une zone limitrophe du département de la Manche, à 60 km au sud-ouest de Caen. Il s'agit d'une commune nouvelle créée en 2016 et regroupant huit communes¹, dont l'ancienne commune de Vire est la plus importante en termes de population. En 2013, la commune de Vire comptait 11 597 habitants. En 2018, 16 885 habitants peuplent le nouveau territoire de la commune de Vire Normandie.

Le territoire de la commune est dynamique économiquement et conserve une part d'industrie représentant 10 % des établissements, plus importante que les moyennes départementale (6,7 %) et régionale (7,4 %). En conséquence, le taux de chômage des habitants, de 6,5 %, y était moindre, en 2020, que dans le département du Calvados (7,2 %) ou dans la région (7,8 %)².

En sa qualité de commune centre d'une communauté de communes, elle supporte des charges dites de centralité liées aux équipements et services qu'elle gère (médiathèque, théâtre, centre aquatique, pôle de santé, musée) et qui bénéficient à la population de communes limitrophes, qui ne les financent pas au même niveau que la population communale.

Les politiques de la commune sont guidées par des orientations stratégiques votées annuellement à l'occasion des débats d'orientation budgétaire, qui s'articulent autour de huit enjeux :

- attirer de nouveaux habitants, objectif au titre duquel la commune est engagée dans le programme national « Action cœur de ville » de redynamisation des centres des villes ; Vire Normandie fait partie des 222 territoires bénéficiaires de ce plan engagé par le ministère de la cohésion des territoires en décembre 2017, qui vise à permettre à des villes moyennes qui connaissent des difficultés de dynamisme, de logements dégradés ou de vitalité commerciale, de bénéficier de financements pour leurs investissements ;

¹ Coulonces, Maisoncelle-la-Jourdan, Roullours, Saint-Germain-de-Tallevende-la-Lande-Vaumont, Truttemer-le-Grand, Truttemer-le-Petit, Vaudry, Vire.

² Source : INSEE – taux de chômage au 4^{ème} trimestre 2020.

- développer les équipements sportifs ; l'opération la plus ambitieuse de cette orientation est la rénovation du centre aquatique, engagée en 2018 et terminée en 2019 ;
- développer l'offre culturelle : à ce titre, la commune a engagé une opération de rénovation de son musée communal, toujours en cours ;
- encourager l'usage des services numériques dans l'administration ;
- favoriser l'accès des jeunes à l'éducation artistique et culturelle ;
- améliorer l'accès aux services sociaux et de santé : dans ce cadre, la commune a créé un équipement de santé libéral ambulatoire en 2019 ;
- ouvrir la ville sur l'Europe ;
- améliorer la mobilité et les transports.

La commune apparaît donc comme engagée depuis sa création dans de nombreux projets d'investissement ambitieux.

B - La création de la commune nouvelle

La commune de Vire Normandie est une commune nouvelle, créée sous l'égide de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, complétée par la loi du 16 mars 2015. La création de « communes nouvelles » a remplacé l'ancien dispositif de fusion des communes, pour inciter les communes à se regrouper afin notamment de bénéficier d'économies d'échelle.

La loi prévoit que la commune nouvelle est substituée aux communes pour les délibérations et les actes, pour l'ensemble des biens, droits et obligations, et dans les syndicats dont les communes étaient membres. Les anciennes communes deviennent des communes déléguées, qui n'ont pas le statut de collectivité territoriale et exercent des compétences résiduelles.

La création de communes nouvelles a bénéficié d'incitations financières de la part de l'Etat, matérialisées par le maintien du niveau de la dotation globale de fonctionnement (DGF), d'où le succès de ce dispositif récent de regroupement, notamment en Normandie. C'est en partie pour ce motif que la commune nouvelle de Vire Normandie a été créée, comme en témoignent l'étude prospective réalisée en 2015 par la commune de Vire sur l'impact de la baisse de la DGF et la charte de fonctionnement de la commune nouvelle.

Les communes regroupées correspondant exactement au périmètre de la communauté de communes de Vire. Tous les personnels de cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ont été rattachés à la commune nouvelle, qui a exercé l'ensemble des compétences de l'EPCI.

Le 1^{er} janvier 2017, un nouvel EPCI, la communauté de communes « Intercom de la Vire au Noireau », a été créé. Il regroupe 17 communes, dont la commune nouvelle de Vire Normandie. Cette dernière aura donc exercé les compétences de l'ex-EPCI dissous une seule année, en 2016, qui est nécessairement atypique en termes d'analyse financière.

La commune nouvelle remplissant les conditions posées par la loi³, elle a pu bénéficier pendant trois ans du maintien de la dotation forfaitaire de DGF agrégée et des dotations de péréquation agrégées des communes regroupées.

³ Avoir été créée au plus tard le 1^{er} janvier 2016 ou regrouper l'ensemble des communes d'un même EPCI.

Si la création de la commune nouvelle a permis à la collectivité de ne pas perdre une somme estimée à 1 M€, correspondant à la baisse de la DGF qu'elle aurait subie en l'absence de fusion, ses conséquences sur les charges de fonctionnement des communes fusionnées mériteraient de faire l'objet d'un bilan, qui devrait tenir compte des charges liées à l'harmonisation des moyens et équipements, mais aussi des économies constatées sur les charges de fonctionnement grâce à la mutualisation des achats⁴.

C - L'intercommunalité

Le champ d'intervention de la communauté de communes se limite, en dehors des compétences obligatoirement exercées de par la loi⁵, à la protection et à la mise en valeur de l'environnement d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire, la gestion d'une station de production d'eau située hors du territoire de la commune de Vire Normandie, et la gestion et l'entretien d'un pôle de santé libéral et ambulatoire situé hors du territoire de la commune de Vire Normandie. Celle-ci ne lui a transféré la gestion d'aucun équipement culturel, sportif ou scolaire, ni la gestion de la voirie. Ce choix s'explique en partie par le fait que les communes nouvelles qui composent la nouvelle communauté de communes ont repris les compétences de leur ancien EPCI, à l'instar de Vire Normandie. Cette reprise de compétences de l'intercommunalité ne les a pas incitées à les transférer l'année suivante à la nouvelle communauté de communes.

S'agissant des zones d'activité économique, la commune n'a procédé au transfert à l'EPCI que des zones pour lesquelles tous les terrains étaient vendus, soit cinq zones⁶ sur un total de sept. Elle a donc gardé la compétence sur deux zones d'activité⁷, en dehors de tout cadre légal.

De plus, les transferts décidés ne sont toujours pas effectifs trois ans après, les budgets annexes étant toujours ouverts et actifs au sein du budget communal, sauf le budget des « bâtiments modulables » et celui de la ZAC Mancellières, clôturés. La commune a conservé les budgets ouverts tout en transférant la compétence et la gestion des zones à la communauté de communes, qui a créé de son côté des budgets pour ces zones, et qui assure la vente des terrains. Les budgets auraient dû être clôturés avec un rachat par le budget principal de la commune des terrains à vendre, et transfert à la communauté de communes. Cette situation est irrégulière et doit être corrigée.

Le faible niveau d'intégration de la communauté de communes se traduit par la récupération par la commune de Vire Normandie de l'essentiel du produit de fiscalité professionnelle perçu sur son territoire par le biais de l'attribution de compensation versée par l'EPCI. Cette attribution correspond à la différence entre le montant de la fiscalité économique, base 2016, et le montant des compétences transférées. En l'occurrence, comme le montrent les procès-verbaux de la commission d'évaluation des charges transférées, les charges transférées représentaient 444 972 €, et la fiscalité transférée, 6,2 M€. L'attribution de compensation versée à la commune est donc de 5,8 M€, soit la quasi-totalité de sa fiscalité transférée.

⁴ La passation d'un marché d'assurances sur le périmètre de la commune nouvelle pour remplacer les contrats des communes regroupées a ainsi permis une économie de l'ordre de 70 000 €.

⁵ Soit essentiellement la gestion des ordures ménagères et des zones d'activité économique.

⁶ Délibération du 30 janvier 2017, zones dites ZA Neuviillières, ZA Papillonnières, ZI Papillonnières, PA Douitée et Bâtiments modulables.

⁷ La ZAC des Collines et la ZAC Mancellières.

La mutualisation de services entre la commune et l'EPCI est peu avancée. Il n'y a pas de mise à disposition de services ou de personnel d'une collectivité vers l'autre, ni de service commun. Le seul dispositif de mutualisation mis en œuvre est celui de la prestation de services, la commune de Vire effectuant des tâches pour le compte de l'EPCI, remboursées sous la forme d'une prestation de services.

Il ressort de ces constats que la commune supporte une part importante de dépenses liées à des équipements structurants pour le territoire communautaire. Outre le transfert de la compétence « mobilités » le 1^{er} juillet 2021, conformément à la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019, le maire a indiqué à la chambre, en réponse aux observations provisoires, qu'une réflexion était engagée sur le transfert des compétences « habitat », « commerce » et « gestion des pôles de santé libéral ambulatoire ».

III - LE CADRE BUDGÉTAIRE ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

A - L'organisation budgétaire et comptable

Le service financier de la commune est composé de neuf agents, dont le directeur, affectés dans trois services compétents pour les dépenses de fonctionnement, les recettes de fonctionnement et l'investissement.

Les engagements juridiques (bons de commande essentiellement) sont tous signés par l'ordonnateur ou l'élú adjoint aux finances, qui dispose d'une délégation à cet effet pour ceux d'un montant inférieur à 200 000 € HT pour les fournitures et services, et inférieur à 500 000 € HT pour les travaux.

L'organisation comptable est centralisée, tous les bons de commande étant validés et mis à la signature par le service financier, y compris ceux des communes déléguées. Certains services gestionnaires préparent leurs engagements juridiques, qui font l'objet d'un contrôle par le service financier avant validation sur la qualité de l'imputation, la disponibilité des crédits et l'exhaustivité des pièces justificatives. Le circuit de transmission des engagements est dématérialisé depuis août 2020 dans le logiciel de gestion budgétaire. La tenue de la comptabilité des engagements n'appelle pas de commentaire.

Le mandatement des dépenses est également centralisé et dématérialisé.

Cette organisation sécurise et fluidifie le circuit de la dépense. Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à la commune d'améliorer sa comptabilité des engagements en mettant en place un système d'information centralisé, ce qui a été fait.

B - Le pilotage des investissements

Le précédent rapport de la chambre relevait l'absence d'informations dans les rapports sur les orientations budgétaires concernant les investissements pluriannuels et l'absence de programmation pluriannuelle des investissements (PPI) votée par les élus, tout en constatant l'existence d'un suivi pluriannuel des investissements effectué par les services administratifs de la commune.

Une PPI est un document stratégique présentant une vision de l'ensemble des projets d'investissement sur une période pluriannuelle, précisant l'enveloppe budgétaire prévisionnelle par projet et l'échéancier de réalisation. Sur ce point, la commune a amélioré sa pratique depuis le dernier contrôle, puisque les notes des débats d'orientations budgétaires

présentent les investissements pluriannuels, regroupés dans six enveloppes correspondant aux grandes thématiques. À chaque enveloppe est associé un montant global de crédits à engager, intitulé « AP » et un échéancier de crédits échelonné sur plusieurs années. Cette programmation a été élaborée lors de la création de la commune nouvelle, sur la base des programmes politiques et des besoins des services. Elle a été validée par le bureau des élus, même si elle ne fait pas l'objet d'un vote.

Ce document manque toutefois de précision dès lors qu'il ne présente pas les opérations d'équipement individualisées, mais seulement des enveloppes de crédits par commune déléguée, correspondant aux communes fusionnées. Il n'est ainsi pas possible d'y identifier les principaux programmes. Une telle présentation ne favorise pas l'intégration de la commune nouvelle et maintient ses membres dans une logique de territoires au lieu d'une logique de projets. En réponse aux observations provisoires, le maire a argué de l'existence d'« états spéciaux », documents prévus par la loi pour les communes fusionnées, complémentaires aux documents budgétaires, qui présentent le budget par commune déléguée. Il estime que leur logique de présentation budgétaire par commune prévaut également pour la PPI. La chambre considère au contraire que l'établissement d'états spéciaux ne suppose pas que la PPI suive la même logique, ces deux documents n'ayant pas de lien juridique ou budgétaire.

De plus, la commune ne présente pas aux élus de bilan annuel de l'exécution de la PPI. Il n'est pas possible à la lecture de ce document d'en déduire les évolutions annuelles dues à l'exécution des opérations programmées, à leur suppression ou à l'ajout de nouvelles opérations.

Enfin, cette planification, dans sa version initiale, semble peu réaliste. La comparaison entre les investissements prévus et les réalisations aboutit au constat d'une différence importante entre le montant de crédits prévus et les dépenses effectives. En 2016, la PPI 2016 avait prévu un montant de 9,3 M€ de dépenses, et un montant de 4,6 M€ a été exécuté. Pour 2017, la PPI 2016 avait prévu un montant de 10,3 M€, celui de 2017 a maintenu la prévision à même hauteur, et le montant exécuté a été de 5,8 M€. Pour 2018, les montants prévus aux trois PPI successives ont été de 3,2 M€, 9,4 M€ et 16,2 M€, les crédits non exécutés en 2016 et 2017 étant reportés à 2018. Le montant exécuté a été de 9,3 M€. Enfin, pour 2019, là aussi, les montants prévus ont été revus à la hausse tous les ans, de 2,2 M€ à 4 M€ puis 9,4 M€ et enfin 17 M€, pour arriver à un montant exécuté de 13 M€. Les PPI des années 2016 à 2018 apparaissent donc trop ambitieuses par rapport aux capacités d'investissement de la commune.

Au total, sur la période 2016-2019, la commune aura dépensé un montant de 33 M€ pour ses dépenses d'investissement, et plus de 40 M€ en ajoutant l'année 2020. Elle aura ainsi atteint et même dépassé son objectif d'une enveloppe pluriannuelle de 27 M€, sans pour autant que les informations données permettent aux élus d'appréhender les opérations réalisées, ni leur coût.

Par ailleurs, bien qu'intitulées « AP » et « CP », ces enveloppes de crédits ne correspondent pas à des « autorisations de programme » au sens des articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui permettent de voter dans une enveloppe pluriannuelle le montant maximal des crédits à engager sur un même projet, et des « crédits de paiement », crédits qui vont être payés dans l'année. La commune n'a pas réellement adopté le dispositif des AP et CP dans la mesure où le montant des AP ne fait pas l'objet d'un vote qui vaudrait ouverture de crédits pour engagement. Cette procédure permet de n'inscrire au budget que le montant de crédits qui va être payé dans l'année, et non le montant total de l'engagement juridique, et évite les reports de crédits d'une année sur l'autre. En réalité, la commune inscrit à chaque budget le montant total des crédits qui doit être engagé.

La mise en place de ce dispositif était une recommandation du précédent rapport de la chambre, comme celui d'une PPI. La chambre réitère cette recommandation pour les investissements les plus importants et en émet une autre pour la PPI, qui devrait être améliorée en présentant la programmation par opération et non par commune déléguée, et en ajoutant un bilan d'exécution. En réponse aux observations provisoires, le maire s'est engagé à améliorer le suivi des investissements en faisant voter la PPI par le conseil municipal, à améliorer la qualité de la prévision sur les investissements et à mettre en place un suivi des investissements par AP.

C - La qualité de l'information budgétaire et comptable

1. L'exhaustivité de l'information budgétaire et comptable

La commune ne produit pas une grande partie des annexes de ses documents budgétaires, prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, notamment celles relatives au suivi des immobilisations (méthodes utilisées pour les amortissements, états des entrées et des sorties annuelles du patrimoine, opérations liées aux cessions), à l'état des provisions, aux engagements hors bilan (état des emprunts garantis, états des engagements donnés et reçus, liste des concours attribués à des tiers), ainsi que la liste des organismes dans lesquels la commune détient un engagement financier. La commune a pourtant accordé des garanties d'emprunt, pour un montant total de 12,6 M€ fin 2019 à des organismes de logement social pour la quasi-totalité, et a pris des engagements vis-à-vis d'organismes extérieurs. Elle est ainsi signataire de quatre contrats de délégation de service public, dont un pour le centre aquatique, pour lequel elle a versé une contribution de 452 324 € en 2019, et l'autre pour les transports urbains et scolaires pour lequel la contribution de l'année 2019 a été de 283 543 €. Elle détient en outre des parts au capital de deux banques et d'une société d'économie mixte immobilière locale, la SEMIVIR, pour un montant de plus de 800 000 €.

La présentation de ces informations, imposée par la loi, serait de nature à assurer la qualité de l'information donnée aux élus et aux citoyens.

2. La qualité de la prévision budgétaire

Le précédent rapport observait le faible niveau d'exécution des dépenses réelles d'investissement et de fonctionnement, de 64 % pour le premier en moyenne sur la période examinée, hors restes à réaliser, et 91 % pour le second, sur la base des crédits ouverts.

La qualité de la prévision budgétaire est estimée par le rapport entre le montant des opérations exécutées et les crédits ouverts. Au titre de l'exécution du budget, sont pris en compte l'ensemble des dépenses engagées, y compris les charges et produits rattachés, ainsi que les restes à réaliser.

S'agissant de la section de fonctionnement, le taux d'exécution des dépenses réelles s'est amélioré en fin de période (94 % en 2019).

Pour l'investissement, le taux d'exécution des dépenses et des recettes progresse tous les ans, à mesure de la mise en œuvre du programme d'investissements. Il dépasse 90 % depuis 2018, ce qui traduit une grande fiabilité des prévisions.

IV - LA FIABILITÉ DES COMPTES

A - Le suivi des immobilisations

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, le suivi des immobilisations implique les services de la collectivité ainsi que le poste comptable. Il appartient notamment à la collectivité de tenir un inventaire physique des biens, ainsi qu'un inventaire comptable, ce dernier devant concorder avec l'état de l'actif tenu par le comptable public. C'est à partir des informations fournies par l'ordonnateur au comptable public que l'état de l'actif est établi.

Le précédent rapport de la chambre constatait un manque de fiabilité des documents retraçant les immobilisations et recommandait à la commune la mise en place d'un contrôle interne en matière de recensement des immobilisations que cette dernière s'était engagée à suivre.

La commune nouvelle ne dispose pas d'un inventaire physique de ses immobilisations, mais s'est engagée dans sa réalisation, notamment pour ses bâtiments, pour lesquels elle dispose de fiches d'inventaire précisant leurs caractéristiques, surface de plancher et surface au sol, état technique, consommation énergétique.

Quant à l'inventaire comptable, il est établi sur la base des opérations de paiement. Celui de l'année 2019 comporte 5 529 lignes, pour un montant total de 163 832 942 € de valeur brute et 146 582 678 € de valeur nette.

En première analyse, on constate que la valeur nette totale des immobilisations indiquée dans l'inventaire comptable ne correspond pas à la valeur brute diminuée des amortissements cumulés des années antérieures et de l'année 2019, qui donne un résultat de 149 178 867 €, soit un écart de l'ordre de 2,6 M€. Les erreurs semblent limitées à quelques immobilisations, mais certaines sont individuellement significatives, ainsi d'un bâtiment acquis en 2007 pour un montant de 0,5 M€, non amorti, et dont la valeur nette est présentée comme nulle fin 2019. De même, les avances versées à la SHEMA pour l'opération de construction du pôle de santé libéral ambulatoire en maîtrise d'ouvrage, imputées pour 1,8 M€ en 2017, apparaissent pour une valeur nette nulle fin 2019 alors que l'opération n'était pas soldée.

De plus, si les immobilisations disposent d'un numéro d'inventaire individuel, elles ne sont pas classées par compte, et le compte d'imputation n'est d'ailleurs pas précisé sur l'inventaire. La comparaison par compte avec l'état de l'actif est de ce fait impossible.

S'agissant de l'état de l'actif 2019, il affiche une valeur brute globale de 199 190 809 €, soit un écart de plus de 35 M€ avec l'inventaire, et une valeur nette de 184 835 012 €, soit un écart de plus de 38 M€.

Même s'il est impossible de comparer plus précisément les deux documents, du fait de l'absence d'indication des comptes sur l'inventaire, quelques immobilisations identiques peuvent être identifiées grâce à leur désignation. Il en est ainsi des créances du budget principal de la commune. Celle envers le budget annexe du lotissement « les Ajoncs » (260 000 €) est correctement retracée dans les deux documents, mais celle envers une entreprise privée indique une valeur brute de 858 648 € et une valeur nette de 156 120 € dans l'état de l'actif, et une valeur brute et nette de 457 947 € dans l'inventaire. Cette somme correspond à une créance pour garantie d'emprunt accordée par l'ancienne communauté de communes, reprise par la commune en 2016, à une entreprise placée ensuite en liquidation judiciaire. La commune a dû rembourser l'emprunt garanti et a comptabilisé une créance envers la banque d'un montant équivalant à l'emprunt garanti, créance amortie jusqu'en 2020,

année au cours de laquelle la créance a été admise en non-valeur. Au vu des pièces de la créance, le montant exact en 2019 était celui de l'état de l'actif.

L'opération de rénovation du centre aquatique et l'opération de rénovation du musée sont comptabilisées pour des valeurs différentes dans l'état de l'actif et dans l'inventaire. Ces écarts, dont le montant est réduit, sont révélateurs des réelles difficultés rencontrées par la commune dans le suivi de ses dépenses sur les immobilisations, dans la mesure où ces opérations sont récentes – années 2018 et 2019 - et ne portaient fin 2019 que sur un très faible nombre de dépenses, une dizaine de lignes dans les deux documents, correspondant aux marchés.

Les carences de la commune quant au suivi de ses immobilisations n'ont pas été comblées. La commune nouvelle doit s'attacher à corriger ce point de faiblesse, en lien avec le comptable public.

B - Le provisionnement des risques

Le précédent rapport relevait que la commune de Vire avait provisionné un montant pour faire face aux pertes potentielles de ses créances compromises.

Les provisions fin 2019 correspondent à des créances compromises, l'une pour une somme de 104 512 €, relative à une créance spécifique, et l'autre à une somme forfaitaire de 60 000 €. S'y ajoute une provision de 779 354 € correspondant à la dépréciation de la créance pour garantie d'emprunt accordée à l'entreprise liquidée précédemment évoquée.

Il est rappelé qu'en vertu de l'application du 29° de l'article L. 2321-2 et de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être impérativement constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité ;
- pour les garanties d'emprunt, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la collectivité à un organisme placé en procédure collective ;
- pour les créances dont le recouvrement est compromis.

En l'occurrence, la commune ne respecte pas totalement cette obligation légale puisqu'elle est engagée dans des contentieux dans lesquels elle risque de déboursier une somme qui n'est pas provisionnée, évaluée par les services administratifs de la commune dans une fourchette de 500 à 680 000 € pour l'effondrement en 2015 d'une ruelle, et pour 60 000 € pour un litige concernant des travaux sur un édifice menaçant ruine. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué qu'une provision était engagée en 2021 pour le premier contentieux. La commune a également provisionné une somme de 600 000 €, sur le budget annexe du parc d'activité de la Douitée, correspondant à un litige avec l'établissement public foncier de Normandie, dans le cadre d'une opération d'expropriation impliquant l'ancienne communauté de communes qui avait constitué cette provision et aux droits de laquelle est venue la commune nouvelle.

S'agissant des créances compromises, celle de 104 512 € a été constituée pour prendre en charge le risque d'impayés d'une créance envers une société placée en liquidation judiciaire en 2013. Cette somme ne se retrouvant pas dans l'état des restes à recouvrer du compte de gestion de l'exercice 2019, cette provision devrait être reprise.

Enfin on relève que fin 2019⁸, un montant de 42 961 € de créances et de 52 434 € de loyers dus à la commune faisait l'objet de procédures contentieuses de recouvrement. La somme forfaitaire de 60 000 € est donc adaptée aux risques financiers courus.

La chambre rappelle à la commune son obligation de délibérer sur le niveau de provisionnement des contentieux dans lesquels elle est engagée.

C - Le principe d'indépendance des exercices

1. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rattachent vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent.

La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la demande de paiement ou de pièces justificatives.

La commune procède imparfaitement au rattachement des charges à l'exercice. Le seul rattachement significatif de l'exercice 2019 concerne la participation de la commune au gestionnaire de la délégation de service public du centre aquatique. Aucun rattachement n'a été comptabilisé en dépense au titre de l'année 2018. La comptabilisation des rattachements à l'exercice aurait notamment permis de prendre en compte, dans le budget de l'année 2018, les charges d'achats d'eau et d'assainissement, de l'ordre de 108 000 € en 2017, mais qui n'ont été payés que pour un montant de 13 000 € en 2018, en raison de l'absence de facturation par l'établissement public compétent. Les dépenses correspondant aux frais de l'année 2018, de l'ordre de 100 000 €, ont été payées en 2019.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de rattacher les charges à l'exercice.

2. Les restes à réaliser

La commune comptabilise tous les ans des opérations restant à réaliser pour des montants importants. En fin d'exercice, l'état d'exécution de chaque marché est arrêté et permet d'établir le montant des dépenses engagées restant à réaliser, inscrit au compte administratif. L'état des restes à réaliser annexé au compte administratif est détaillé et présente le montant des restes inscrits par compte, opération et marché. Les montants inscrits en 2017 et 2018 correspondent bien aux montants des engagements, c'est-à-dire des marchés signés, minorés des paiements déjà effectués. La commune suit donc correctement l'exécution financière de ses marchés publics, et établit en conséquence régulièrement l'état des restes à réaliser.

V - LA SITUATION FINANCIÈRE

Le précédent rapport de la chambre, qui concernait la commune de Vire jusqu'en 2012, qualifiait la situation financière d'« équilibrée » tout en notant une hausse des charges de personnel.

⁸ Source : compte de gestion 2019 du budget principal.

L'exercice par la commune nouvelle des compétences précédemment confiées à la communauté de communes confère à l'année 2016 un caractère atypique, qui a nécessité des retraitements pour raisonner à périmètre constant.

Le budget de la commune est composé d'un budget principal et de 16 budgets annexes, le premier représentant 97 % des produits de gestion cumulés.

L'analyse de la chambre s'appuie sur les données des comptes de gestion et des comptes administratifs, dont les résultats concordent. La source des comparaisons est le rapport de l'Observatoire des finances locales, publié en juillet 2020, et les données financières des communes de la même strate⁹, publiées par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur.

A - La formation de l'autofinancement

Entre 2016 et 2019, la section de fonctionnement du budget principal a connu une amélioration de l'autofinancement.

1. Les produits de gestion

Les produits de gestion ont progressé de 4 % sur la période. Cette évolution, qui représente 1 M€ de ressources supplémentaires, provient essentiellement des ressources fiscales.

L'année 2016 est difficilement comparable, s'agissant des produits de gestion, avec les années suivantes, dès lors que la commune percevait les ressources de la fiscalité professionnelle à la place de l'ancienne communauté de communes de Vire.

En 2016, la fiscalité de la commune était ainsi composée du produit des taxes liées à l'activité économique, pour 2,1 M€, et des taxes sur les ménages. Cette même année, la commune a en outre bénéficié du produit des taxes sur les ménages, jusqu'alors perçu par l'ancienne communauté de communes, de l'ordre de 1 M€.

Depuis 2017, elle ne perçoit plus que le produit des taxes foncières et d'habitation, pour lesquelles les taux sont différenciés en fonction des anciennes communes fusionnées. Conformément à la loi, la commune procède à une harmonisation fiscale progressive, sur douze ans, principe adopté par délibération du 28 novembre 2016. Le taux moyen pondéré de chaque impôt est calculé en fonction du nombre de communes et cette cible doit être atteinte en douze ans. Leur produit a progressé de 0,6 M€ de 2017 à 2019, en raison de la hausse régulière des bases.

L'adhésion à une nouvelle communauté de communes s'est traduite par le versement d'une attribution de compensation, de 5,8 M€ en 2019, qui compense largement la perte des recettes fiscales, en raison de la faiblesse des transferts de compétences, ce qui explique la relative stabilité des ressources fiscales entre 2016 et 2017.

Deuxième poste de recettes, les dotations et participations, majoritairement composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat, ont profité de la stabilité de cette dernière, du fait de la création de la commune nouvelle. C'est une somme de 1 M€, d'après les études prospectives commandées par la commune, qui a ainsi été épargnée sur ce poste. En 2019, la DGF représentait 325 € par habitant, contre 177 € pour les communes de la strate, ratio qui témoigne du niveau élevé de dotation obtenu par la commune.

⁹ Communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité professionnelle unique.

Enfin, la diminution importante des ressources d'exploitation en 2017 s'explique également par l'exercice des compétences communautaires pendant une année. En 2016, le budget principal a supporté une partie de l'année la charge de la masse salariale du personnel chargé de l'eau et de l'assainissement, avant son transfert à l'établissement public compétent. Cette charge a donné lieu en 2016 à remboursement de la part de l'établissement public, pour un montant de 0,9 M€ de produits. A partir de 2017, une partie des agents - 9 sur 31 - a été transférée à l'EPCI, d'où la baisse des remboursements. De plus, les ressources de l'année 2016 comprennent un reversement d'excédents des budgets annexes d'une zone économique et des ordures ménagères, alors de compétence communale, pour un montant total de 1 M€, le budget des ordures ménagères ayant été transféré à la communauté de communes en 2017.

2. Les charges courantes

Les charges courantes de la commune de Vire Normandie connaissent depuis 2016 une évolution en deux temps. Elles ont baissé de manière relativement importante en 2017, baisse suivie d'une hausse en 2018 et surtout 2019.

La création de la communauté de communes a entraîné un transfert de charges limité, de l'ordre de 29 000 € sur les charges à caractère général, 142 000 € sur les subventions et les autres charges de gestion, et 129 000 € sur les charges de personnel. La diminution de 0,9 M€ des charges entre 2016 et 2017, dont la moitié sur les charges à caractère général et l'autre moitié sur les charges de personnel, ne s'explique donc que partiellement par les transferts de compétences, en particulier pour les charges à caractère général.

Depuis 2017 en revanche, les charges courantes ont progressé de près de 5 %, soit 1 M€ de dépenses supplémentaires, dont l'essentiel porte sur les charges à caractère général et les charges de personnel. Les « économies » réalisées grâce aux efforts de gestion et aux transferts de compétences à la communauté de communes ont donc été annulées en trois années de gestion.

Les charges de personnel comprennent en 2016 celles des personnels chargés de l'eau et de l'assainissement, soit 31 personnes, progressivement transférées à l'établissement public compétent. Ces dépenses font l'objet d'un remboursement par l'établissement public. En outre, la création de la communauté de communes a entraîné un transfert de charges de personnel en 2017, représentant 129 000 €. L'effet de périmètre en 2017 sur la masse salariale est donc limité.

Depuis 2017, la croissance des charges de personnel minorées des remboursements est de 5 %, soit 539 000 € de charges supplémentaires. La croissance de la masse salariale provient donc de la gestion du personnel interne à la commune, et plus précisément de la croissance de la rémunération du personnel non titulaire, passée de 1,2 M€ en 2017 à 1,5 M€ en 2019. Elle découle du recrutement d'agents contractuels pour remplacer les agents en contrats dits « emplois d'avenir », dispositif progressivement supprimé, et pour remplacer les personnels titulaires quittant la collectivité. Le nombre d'agents non titulaires payés est ainsi passé de 158 en 2017 à 173 en 2019. Leur rémunération a augmenté de 25 % entre 2017 et 2019. Celui des agents titulaires payés a plus faiblement progressé, de 252 à 259, avec une hausse de rémunération de 3 %.

La commune n'a pas encore harmonisé le régime indemnitaire de ses agents entre anciennes communes fusionnées, harmonisation qui entraînera vraisemblablement un coût supplémentaire.

Les charges à caractère général et les autres charges de gestion ont progressé de plus de 0,7 M€ au total depuis 2017. Les postes qui ont le plus progressé sont la contribution au syndicat d'électricité du Calvados, passée de 150 000 € en 2016 à 483 000 €

en 2019, en raison de travaux supplémentaires d'effacement de réseaux, et parmi les charges à caractère général, les achats de fournitures et matières premières, dont le coût a progressé de 280 000 €.

Outre ces charges courantes, la commune verse des subventions à ses budgets annexes relatifs au golf et au cinéma et théâtre, imputées en charges exceptionnelles¹⁰, pour des montants inférieurs à 300 000 € par an depuis 2017.

La subvention versée au budget annexe du cinéma et du théâtre permet à l'euro près d'obtenir un résultat nul de la section d'exploitation. Il s'agit donc manifestement d'une subvention d'équilibre, imputée à tort dans les charges exceptionnelles.

B - L'autofinancement

L'autofinancement permet de financer les dépenses d'investissement que sont le remboursement du capital de la dette et les dépenses d'équipement. En l'occurrence, la progression des recettes de fonctionnement aboutit à la formation d'une capacité d'autofinancement (CAF) brute en croissance entre ces deux années. Elle représente 19 % des produits de gestion en 2019, soit un niveau confortable, supérieur à celui de la strate, qui était de 15 %.

La hausse importante de la CAF entre 2016 et 2017 découle du transfert de compétences à la communauté de communes, et du fait que la commune, qui a versé en 2016 des subventions d'un montant élevé - 0,5 M€ - aux budgets annexes des zones d'activités transférées, a réduit d'autant ses charges. Ces charges ayant un caractère exceptionnel, elles n'ont pas été prises en compte dans le calcul des charges transférées à la communauté de communes, et ont donc permis à la commune de retrouver en 2017 un autofinancement plus élevé.

La CAF nette de l'annuité en capital de la dette suit la même tendance, accentuée par la diminution de l'annuité, et représente 15 % des produits de gestion fin 2019. A cette date, la commune disposait donc d'une réserve d'autofinancement confortable.

C - Le financement des investissements

Les dépenses d'équipement imputées sur le budget principal ont triplé entre 2016 et 2019.

Cette évolution est classique, les dépenses des communes suivant un cycle en vertu duquel elles diminuent les premières années du mandat communal, en raison du délai de mise en place de nouveaux projets, et augmentent ensuite progressivement, les programmes d'investissement devant être achevés en fin de mandat.

Le montant des dépenses d'équipement par habitant était en 2019 de 727 € par habitant, pour une moyenne nationale de 376 € par habitant pour les communes de la même strate¹¹. Il était de 242 € en 2016, pour une moyenne nationale de 325 €. La commune a donc atteint en 2019 un niveau de dépenses d'équipement très supérieur à la moyenne, après être partie d'un niveau inférieur.

Les opérations d'équipement les plus importantes, la rénovation du musée et celle du centre aquatique, font l'objet de développements spécifiques dans la suite du présent rapport.

¹⁰ Sauf les subventions au budget du golf des années 2018 et 2019, imputées dans les charges de gestion courantes et qualifiées de « subventions d'équilibre ».

¹¹ Source : DGFiP – DGCL.

Les dépenses d'investissement sont financées par trois types de ressources, l'autofinancement issu de la section de fonctionnement, les autres ressources propres, d'origine externe, et l'emprunt.

L'autofinancement et les subventions sont les principales sources de financement des dépenses d'équipement de la commune sur toute la période, ce qui témoigne d'une structure saine de financement.

Le montant global des subventions et dotations d'investissement a suivi l'évolution de celui des dépenses d'équipement et a été multiplié par plus de quatre depuis 2016. La commune a donc bénéficié d'un taux de subventionnement important.

Elle a en conséquence peu recouru à l'emprunt, excepté en 2019 où elle a contracté un emprunt d'un million d'euros, pour un taux d'intérêt fixe de 0,39 %, dans des conditions qui n'appellent pas de commentaire.

D - La situation bilancielle

Fin 2019, le niveau d'endettement du budget principal de la commune était de 4,7 M€, soit un ratio de désendettement¹² de moins d'un an. La commune n'a contracté aucun emprunt à risque, tous les contrats étant à taux fixe ou indexés sur l'indice Euribor.

Le résultat cumulé, ou fonds de roulement, a diminué de 8,9 M€ en 2016 à 2,2 M€ en 2019.

Pour financer ses importantes dépenses d'équipement, la commune a prélevé sur ses réserves à hauteur de près de 7 M€. La commune nouvelle avait hérité en 2016 d'un fonds de roulement très élevé, représentant 142 jours de charges courantes. Fin 2019, il ne représentait plus que 35 jours de charges courantes, soit un étiage pour conserver une marge de manœuvre de financement des investissements.

E - La situation des budgets annexes

La commune dispose de 16 budgets annexes, dont six relatifs à des opérations de lotissement, cinq à des zones d'aménagement économique, un pour le golf, un pour le service public d'assainissement non collectif (SPANC), un pour les locations de salles communales, un pour le village équestre et un pour le cinéma et le théâtre.

Les budgets du SPANC, de la location de salles communales et du village équestre n'appellent pas de commentaire quant à leurs opérations budgétaires et à leur équilibre.

Celui du golf est largement financé par le budget principal. Ses ressources d'exploitation sont de 18 000 € par an, correspondant à la redevance versée par l'exploitant à qui la gestion du golf est déléguée, et sont complétées par une subvention d'équilibre versée par le budget principal, de 121 000 € en moyenne annuelle depuis 2017. Il est par ailleurs endetté à hauteur de 359 000 € vis-à-vis du budget principal et de prêteurs extérieurs.

Celui du cinéma et du théâtre est également subventionné, puisqu'en moyenne depuis 2017, il a comptabilisé 136 000 € de subventions annuelles du budget principal pour un montant de recettes d'exploitation compris tous les ans entre 250 000 et 300 000 €.

¹² Le ratio de désendettement est le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute. C'est une estimation - théorique - du nombre d'années nécessaire pour rembourser l'encours de la dette, si l'intégralité de l'épargne dégagée par la section de fonctionnement y était consacrée et si elle restait stable.

Le financement de ces activités de loisirs, au rayonnement au moins intercommunal, repose donc largement sur le contribuable communal et national.

Les opérations de lotissement de la commune ne supportent plus, depuis 2016, de dépenses liées à des travaux d'aménagement ou de construction. Elles ne sont pas clôturées car des terrains aménagés ne sont pas encore vendus. Au total, sur les six opérations, le stock de terrains non vendus est de 615 242 € à l'actif des bilans, financés en contrepartie au passif par des avances du budget principal, pour 216 990 €, et des dettes bancaires, pour 307 247 €. Quand bien même ces opérations ne sont pas soldées, l'enjeu financier n'est donc pas significatif pour la commune.

Enfin, les budgets des zones d'aménagement économique ont des situations contrastées. Dès lors que la compétence a été transférée en 2017 à la communauté de communes, les budgets restés ouverts dans les comptes de la commune ne supportent pas d'opérations d'exploitation liées à leur activité. Leur actif consolidé est de 2,3 M€ fin 2019, correspondant pour l'essentiel aux stocks de terrains.

Même si la commune ne détient pas de budgets annexes porteurs de risques financiers significatifs, elle supporte sur son budget des opérations liées à des activités qui, pour une partie d'entre elles, ne peuvent être équilibrées financièrement que par une subvention du budget principal, et qui, pour une autre part, ne ressortissent plus à ses compétences et devraient être transférées sans délai vers la communauté de communes.

F - L'impact de la crise sanitaire et les finances de la commune fin 2020

La commune a transmis à la chambre des éléments relatifs aux mesures prises en lien avec la crise sanitaire et à leur impact sur ses finances, qui lui avaient été demandés dans le cadre de l'enquête conduite par la Cour des comptes sur le bilan de l'action des administrations publiques dans la lutte contre le coronavirus.

Le budget principal 2020 a vu ses dépenses de fonctionnement nettes augmenter de 165 633 €. Ajoutées aux pertes de recettes, ces dépenses supplémentaires aboutissent à une perte totale de 614 503 €.

Objet	Montant
Achat de masques (déduction de la subvention et du reversement de l'intercommunalité)	88 524
Autres dépenses supplémentaires de fonctionnement (gel hydroalcoolique, lingettes, information à la population)	72 508
Charges de personnel (prime COVID)	67 292
Soutien aux associations	58 243
Dépenses non réalisées liées aux festivités	-120 934
Total dépenses COVID	165 633
Exonération TLPE 2020	180 000
Exonération redevances d'occupation du domaine public	6 000
Salles des fêtes	60 000
Cinéma	70 000
Droits d'inscription au conservatoire	17 979
Loyer des commerces	2 717
Restaurant scolaire	90 000
Loyers Société des courses	22 174
Total perte de recettes	448 870
Impact COVID	614 503

Sources : données de la commune

La commune a mis en place divers dispositifs pour pallier les effets de la crise : création de nouveaux services vis-à-vis des personnes fragiles et/ou vulnérables (service de portage de courses, accueil douches et sanitaires pour les chauffeurs routiers et installation de dispositifs de visioconférence dans les résidences autonomie), distribution de masques « grand public » à la population et de masques chirurgicaux aux deux principaux établissements de santé situés sur le territoire de la commune, allégement de la fiscalité locale et de droits domaniaux.

L'effet budgétaire représente donc 10 à 15 % de l'autofinancement de la commune, ce qui n'est pas négligeable et affecte la capacité d'investissement de la commune.

En termes de recettes, les ressources fiscales n'ont été que peu affectées par la crise et sont restées en 2020 au niveau de l'année précédente. Les dotations et participations sont également stables. Les recettes d'exploitation ont diminué, de 2,3 M€ en 2019 à 1,8 M€ en 2020, en raison de l'effet de la crise sanitaire. Quant aux dépenses de fonctionnement, elles ont continué à croître, notamment les charges de personnel, et en leur sein la rémunération du personnel non titulaire (+ 7 %), et les charges de gestion, ces dernières se montant à 5,5 M€ en 2020, contre 4,7 M€ en 2019. Cette hausse résulte, outre l'effet de la crise sanitaire, de l'abandon de créances irrécouvrables de la commune, pour 0,9 M€.

L'excédent brut de fonctionnement, qui traduit l'épargne dégagée par les opérations de gestion courante, passe de 5,5 M€ en 2019 à 3,9 M€ en 2020, soit une baisse importante.

La capacité d'autofinancement de la commune suit la même tendance et passe de 5,4 M€ en 2019 à 4,1 M€ en 2020.

Les opérations de la section d'investissement se contractent en 2020 sous le double effet de la fin du cycle des opérations engagées pendant le mandat et de la baisse de l'autofinancement. Les dépenses d'équipement, de 7,8 M€, et les recettes correspondantes, diminuent logiquement par rapport à 2019.

Les résultats d'exécution de l'année 2020 témoignent donc de la continuation des tendances observées les années précédentes, tendances qui ont accentué l'effet de la crise sanitaire. Si sa situation financière demeure maîtrisée, la commune doit veiller à la maîtrise des dépenses de personnel, d'autant que l'harmonisation du régime indemnitaire des agents risque d'être un facteur de coûts supplémentaires. A ce stade, la création de la commune nouvelle ne s'est donc pas traduite par des économies sur le fonctionnement.

VI - LA RÉGULARITÉ DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'organisation de la commune en matière de commande publique est classique pour une collectivité de cette taille. Elle repose sur un service, au sein de la direction des finances et de la commande publique, composé de deux personnes, hors le chef de service, assistées d'une secrétaire à raison de 20 % de son temps de travail. Le service est chargé de préparer, engager et suivre tous les marchés de la commune au-dessus du seuil de mise en concurrence, soit 25 000 € HT jusqu'à la fin de l'année 2019, 40 000 € HT depuis. Il passe 160 marchés par an pour la commune, dont 80 % pour les fournitures et services et 20 % pour les travaux, et dont l'essentiel sont des marchés à procédure adaptée (7 % de procédures formalisées).

La compétence pour préparer, engager et exécuter les marchés d'un montant inférieur à 200 000 € HT pour les fournitures et services, et inférieur à 500 000 € HT pour les travaux, a été déléguée par le conseil municipal au maire, et par le maire à l'élú adjoint aux finances.

La chambre a contrôlé les actes de passation et d'exécution des deux opérations les plus importantes sur la période, soit la rénovation du musée, engagée en 2018 et toujours en cours, d'un montant total de 2,4 M€, et les travaux du centre aquatique, engagés en 2018 et achevés en 2019, pour un montant total de 2,65 M€. Une opération réalisée sous mandat de maîtrise d'ouvrage, la construction d'un pôle de santé libéral ambulatoire, de mars 2016 au printemps 2018, pour un coût total de 1,6 M€, a également été analysée. Ces trois opérations font partie du programme « Action cœur de ville », qui a permis à la commune de bénéficier de financements importants.

A - La rénovation du musée

Créé en 1972, le musée d'art et d'histoire de la commune n'avait jamais été rénové depuis son ouverture. Sa rénovation a été décidée par la commune de Vire en 2015, avant la création de la commune nouvelle.

Le programme de travaux s'est appuyé sur plusieurs études réalisées entre juillet 2015 et avril 2018, pour analyser la faisabilité du projet et les options envisageables. L'opération a donné lieu à une première tranche de travaux, de création de réserves, entre septembre 2017 et juin 2018, pour un coût global de 615 000 €, y compris la maîtrise d'œuvre.

Hors travaux pour les réserves, le montant total des subventions s'élève à 1,5 M€ pour un coût total définitif de 2,4 M€ HT, soit un taux de financement extérieur très élevé.

La procédure de passation des marchés a fait l'objet d'un examen approfondi. Ces contrats ont été passés sous l'empire de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics, applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du code de la commande publique le 1^{er} avril 2019.

1. Le marché de maîtrise d'œuvre

Inférieur au seuil des procédures formalisées, alors de 209 000 € pour les marchés de services, il s'agit d'un marché à procédure adaptée.

Les conditions de mise en concurrence, de publicité, d'analyse des offres et de signature de ce marché n'appellent pas de commentaire.

2. Les marchés de travaux

L'avant-projet définitif élaboré par le maître d'œuvre a été voté par le conseil municipal le 4 juillet 2018. Les travaux de rénovation étaient estimés à 2 M€ HT.

Le même jour, par une autre délibération, le conseil municipal a approuvé la division des travaux en 13 lots attribués dans le cadre d'une procédure adaptée.

a - La phase A – les lots n° 2 et 5

La délibération du 4 juillet 2018 prévoyait que les lots 2 (maçonnerie d'accompagnement) et 5 (menuiseries extérieures) feraient l'objet d'un marché spécifique.

La première procédure relative aux lots n° 2 et 5 a été engagée avant cette délibération. Les avis de publicité ont été publiés au BOAMP et dans le journal Ouest-France le 4 juin 2018, pour une remise des offres fixée au 26 juin.

Dès lors que la compétence pour décider de la passation d'un marché de travaux supérieur à 500 000 € appartenait au conseil municipal, en vertu de la délibération du 11 janvier 2016 précitée, la compétence relative à l'opération de rénovation du musée dans

sa totalité relevait du conseil et non du maire. La procédure de passation de ces deux lots a donc été irrégulièrement engagée.

Six entreprises ont déposé une offre, deux pour le lot 2 et quatre pour le lot 5. Un rapport d'analyse des offres a été établi, qui concluait au choix d'une entreprise pour chaque lot.

La procédure a toutefois été déclarée sans suite par la commune « pour des motifs d'intérêt général : modifications substantielles dans la définition du besoin remettant en cause l'économie globale de l'opération », selon les courriers adressés aux candidats. Le motif précis de cette décision, communiqué à la chambre en cours d'instruction mais non mentionné sur les pièces de la procédure, était le surcoût occasionné par les exigences liées à l'inscription à l'inventaire des Monuments historiques des façades du bâtiment, qui supposaient, pour obtenir certaines subventions, une mission spécifique sur la performance thermique des menuiseries.

L'abandon d'une procédure de marché est possible à tout moment, jusqu'à la signature du marché, dans des conditions précisées par l'article 98 du décret du 25 mars 2016 et la jurisprudence. Une procédure peut être déclarée sans suite pour infructuosité, c'est-à-dire absence d'offre, ou pour tout motif d'intérêt général. Dans ce dernier cas, le motif doit être indiqué de façon claire¹³. Le motif ne doit pas traduire une faute ou une carence de l'acheteur.

En l'occurrence, le motif indiqué dans les courriers paraît peu précis. De plus, il est susceptible d'être considéré comme découlant d'une défaillance de l'acheteur, qui ne pouvait ignorer avant l'engagement de la procédure le surcoût induit par l'inscription à l'inventaire des Monuments historiques des façades du bâtiment.

Les conditions de déclaration sans suite de cette procédure apparaissent donc irrégulières.

b - La phase B

Après la déclaration sans suite de cette première procédure, la commune a engagé une autre procédure pour les marchés de travaux, divisés en 22 lots, dont 19 lots ont fait l'objet d'une procédure de publicité et mise en concurrence unique, et trois autres, les lots 5 (voir ci-dessus), 12 et 19, ont fait l'objet de consultations spécifiques. Parmi ces 22 lots, treize sont identiques à ceux votés par le conseil municipal le 4 juillet 2018 ; neuf lots ont été ajoutés sans délibération.

Interrogée sur ce point, la commune a répondu que « la délibération concernant le projet du Musée identifie seulement les lots concernant la réhabilitation architecturale et les mises aux normes (lots 0 à 13). Toutefois les lots 14 à 22 (aménagement muséographique) ont toujours fait l'objet du programme des travaux. »

L'article 32 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 prévoit que « sous réserve des marchés publics globaux mentionnés à la section 4, les marchés publics autres que les marchés publics de défense ou de sécurité sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes. A cette fin, les acheteurs déterminent le nombre, la taille et l'objet des lots. »

¹³ CJCE, 7 avril 1992, *Compagnia Italiana Alcool SAA di Mario Mariano and co*, Aff. C-358/90 : « la motivation exigée par l'article 190 du traité CEE doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et à la Cour d'exercer son contrôle ». Rép. min. n° 21970, JO Sénat, Q 12 avril 2012, p. 922 : la motivation ne doit pas se limiter à une phrase générique invoquant l'intérêt général mais doit également préciser les circonstances qui ont amené le pouvoir adjudicateur à prendre une telle décision.

Il appartenait donc au conseil municipal de déterminer le nombre de lots, y compris si les travaux concernés étaient prévus dans le programme de travaux.

De plus, les critères de sélection des offres pour cette phase ont été modifiés par rapport au vote du conseil municipal du 4 juillet 2018. Les critères ont été le prix pour 60 % - au lieu de 45 % dans la délibération de juillet 2018 - et la valeur technique pour 40 %. Le critère du délai (15 % dans la délibération) a été supprimé. Les sous-critères de la valeur technique ont été également modifiés.

Critères	Sous-critères	Pondération
Prix des prestations		60 %
Valeur technique, au regard des informations présentes au mémoire technique :	Méthodologie d'organisation (moyens humains et matériels) : 10	40 %
	Programme d'exécution détaillé et accompagné d'un planning : 10	
	Pour tous les lots sauf les lots 20 et 21, tableau des fournitures (fournisseurs, marques, modèles...) + les fiches techniques du matériel/matériaux/produits : 10	
	Pour les lots 20 et 21, remise d'un ou plusieurs modèles/extraits...en adéquation avec l'objet de la consultation : 10	
	Performances en matière de protection de l'environnement : 10	

La décision du conseil municipal du 4 juillet 2018, qui approuvait explicitement les critères de sélection des offres, n'a donc pas été respectée.

1) La 1^{ère} consultation

La première consultation de cette deuxième phase a concerné 19 lots.

Elle a fait l'objet d'un avis de publicité publié au BOAMP et sur une plateforme dématérialisée le 23 août 2018, la date limite de remise des offres étant fixée au 26 septembre 2018.

L'examen des rapports d'analyse des offres pour les lots les plus significatifs ne montre pas d'erreur d'analyse manifeste dans le choix des attributaires.

Les deux lots n° 18 et 20 ont été déclarés sans suite. La décision du maire du 26 novembre 2018 précise que le motif de la déclaration sans suite est « *le coût estimé de l'opération dépassant le budget alloué* ». Les entreprises en ont été informées par courrier précisant le motif et les voies de recours, conformément à la réglementation. En l'occurrence, la décision relevait bien du maire, à qui le conseil municipal avait délégué la compétence, et le motif, plus précis que lors de la phase A, ne traduit pas d'erreur de l'acheteur.

2) La 2^{ème} consultation - lot 5 : menuiseries extérieures

Cette consultation fait suite à la procédure déclarée sans suite. L'avis d'appel public à la concurrence, publié au BOAMP, n'en fait pas mention, contrairement à ce que prévoit la réglementation. L'avis de publicité a été publié le 22 février 2019 avec une date limite de dépôt des candidatures le 5 avril 2019, soit un délai qui n'appelle pas de commentaire.

Les critères de sélection des offres n'étaient pas les mêmes que ceux de la délibération du 4 juillet 2018 et du marché de la première consultation pour les 19 lots. Il s'agissait du prix pour 40 %, de la valeur technique pour 55 %, subdivisée en trois sous-critères, moyens humains (15 %), méthodologie (35 %), démarche de développement durable (5 %), et du délai pour 5 %.

Le marché a été attribué le 2 juillet 2019. L'offre retenue était d'un montant supérieur de 56 078 € à l'offre initialement préconisée en phase A, ce qui permet de douter de l'intérêt d'avoir déclaré sans suite la première consultation sur ce lot pour surcoût.

3) *La 3^{ème} consultation - lot 12 : sols durs*

Les modalités de publicité n'appellent pas d'observation. Cinq offres ont été reçues dans les délais. Une offre a été déclarée irrégulière et non régularisable.

Les critères de sélection étaient encore différents de ceux de la délibération du 4 juillet 2018 et des marchés de la première et de la deuxième consultation : prix pour 40 %, valeur technique pour 15 % (moyens humains 5 %, moyens matériels 5 %, méthodologie 5 %), délai pour 20 %, qualité des matériaux pour 20 % et démarche environnementale pour 5 %.

Sur les 22 lots, les lots 18, 19 et 20 n'ont pas été attribués, les lots 18 et 20 déclarés sans suite.

En conclusion, la procédure de passation a été émaillée de plusieurs irrégularités, dont le non-respect des décisions du conseil municipal, qui auraient pu entraîner l'annulation de la procédure en cas de contestation devant le juge.

3. L'exécution des travaux

Le montant définitif des travaux a été porté par délibération du conseil municipal du 10 juillet 2020 à 2,4 M€ HT.

Le montant total des marchés de travaux attribués était de 2 M€ HT. Après avenants, le montant total du marché est de 2,2 M€ HT.

Tous les lots concernés par des avenants ont vu ces derniers représenter plus de 15 % du montant initial. Les motifs des avenants les plus significatifs en termes de montants sont des travaux supplémentaires rendus nécessaires par, soit la découverte d'amiante, soit l'abandon d'un chantier d'insertion qui devait réaliser les travaux, soit des difficultés techniques apparues en cours de chantier. Les avenants précisent que ces travaux ne peuvent être réalisés que par l'entreprise titulaire. Les conditions de modification des marchés de travaux ne semblent donc pas irrégulières au regard des conditions posées par l'article 139 du décret précité, alors applicable.

En termes de délai, le rapport d'analyse des offres de la première consultation indiquait que les travaux devaient être exécutés d'octobre 2018 à février 2020. L'opération a pris du retard puisque les travaux n'étaient pas tous terminés à la fin de l'année 2020. A cette date, des procès-verbaux de réception partielle des travaux ont été établis pour les lots 0, 1, 2, 4, 11, 12 et 13. Aucun décompte général définitif n'avait été établi.

B - La rénovation du centre aquatique

La rénovation du centre aquatique est un projet antérieur à la création de la commune nouvelle, initialement porté par l'ancienne communauté de communes. Reprenant cette compétence en 2016, la commune a engagé l'opération de rénovation, par délibération du conseil municipal du 26 juin 2017. Cette décision s'appuie sur une étude réalisée par un

groupement de bureaux d'études experts, qui a effectué un diagnostic fonctionnel et commercial de l'équipement. C'est une opération de rénovation, et non d'agrandissement ou de modification des prestations.

Le budget initial de l'opération était estimé en juin 2017, au moment de l'engagement de l'opération, à 2 M€ HT, dont 1,79 M€ HT de travaux. Les travaux devaient être effectués de septembre 2018 à mars 2019. Le coût final a été de 2,65 M€ HT (soit un surcoût de plus de 32 % en moins de deux ans), dont 2,36 M€ pour les travaux et 0,29 M€ pour la maîtrise d'œuvre. La commune a perçu un montant de 1,25 M€ de subventions pour cette opération, soit un niveau de subventions élevé, obtenu dans le cadre du programme précité « Action cœur de ville ». Les travaux se sont achevés à l'été 2019 et le centre aquatique a rouvert en juillet 2019, soit quelques mois après la date de fin des travaux envisagée initialement.

1. Le marché de maîtrise d'œuvre

Le conseil municipal a autorisé l'engagement de la procédure par délibération du 26 juin 2017. La procédure applicable était celle de l'appel d'offres ouvert, conformément aux dispositions de l'ordonnance du 23 juillet 2015 et du décret du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

Les conditions de la mise en concurrence, de la publicité, les critères de sélection des offres et leur analyse, et les conditions de réunion de la commission d'appel d'offres, n'appellent pas de commentaire.

2. Les marchés de travaux

Par délibération du 4 juillet 2018, le conseil municipal a approuvé les modalités de passation des marchés de travaux, divisés en 12 lots, selon une procédure adaptée, conformément au seuil de procédure applicable aux marchés de travaux.

Le coût prévisionnel définitif des travaux est en outre passé à 1,93 M€ HT, contre 1,79 M€ en première estimation, en raison de la prise en compte de nouveaux travaux.

Cette décision a été votée après le lancement de la procédure de passation des marchés de travaux. En effet, les avis de marché ont été publiés au BOAMP, dans le journal Ouest-France et sur la plateforme dématérialisée le 24 mai 2018. La date limite de réception des candidatures et des offres était fixée au 29 juin 2018, et la commission chargée d'analyser les offres, dont les rapports transmis ne comportent pas de date lisible, s'est vraisemblablement réunie autour de cette date, une deuxième consultation pour les lots déclarés sans suite ayant eu lieu le 10 juillet.

De la même façon que pour l'opération relative à la rénovation du musée, l'ordonnateur n'a pas respecté les prérogatives du conseil municipal, qui était l'organe compétent pour engager la procédure.

Les modalités de publicité, le choix des critères de sélection (60 % pour la qualité et 40 % pour le prix) et le choix des attributaires n'appellent pas d'observation.

Sur les 12 lots, seuls les lots 4, 5, 7, 8, 9, 11 et 13 ont été attribués à l'issue de cette première mise en concurrence. Il n'avait pas été prévu de lots 2 et 3, les lots 6 et 14 ont été déclarés infructueux en l'absence de candidature, et les lots 1, 10 et 12 déclarés sans suite.

Les rapports d'analyse des offres ne précisent pas les motifs des déclarations sans suite, si ce n'est qu'à chaque fois, une seule offre avait été déposée. Le courrier envoyé à

l'unique candidat du lot 10 précise que le motif est la « *remise en cause de l'économie générale de l'opération et insuffisance de concurrence* ». Là encore, le motif apparaît peu précis.

La commune a engagé une deuxième consultation, pour les trois lots déclarés sans suite. Les avis de publicité ont été publiés les 10 et 11 juillet 2018. La date limite de réception des offres a été fixée au 26 juillet 2018. Les critères de sélection étaient les mêmes que pour la première consultation. Si deux entreprises ont soumissionné pour les lots 1 et 12, une seule a soumissionné pour le lot 10 relatif aux peintures et isolations extérieures, l'un des plus importants de l'opération en termes de coût. Le délai de 16 jours laissé aux candidats s'est révélé trop court pour permettre une large consultation en cette période de l'année. Ce lot 10 a d'ailleurs été déclaré sans suite après examen de l'unique offre déposée, sans que le motif soit précisé sur le rapport d'analyse des offres.

La commune a lancé en janvier 2019 une troisième consultation, sous la forme d'une procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence, pour les lots 6 et 14, déclarés infructueux à l'issue de la première consultation, et 10, déclaré sans suite lors des deux premières consultations.

Les conditions du recours à une telle procédure s'appuient sur les dispositions de l'article 30-1.2 du décret du 25 mars 2016 selon lesquelles :

« 1. - Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants [...] 2° Lorsque [...] dans le cadre de la passation d'un marché public répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée [...], soit aucune candidature ou aucune offre n'a été déposée dans les délais prescrits, soit seules des candidatures irrecevables au sens du IV de l'article 55 ou des offres inappropriées au sens du I de l'article 59 ont été présentées, pour autant que les conditions initiales du marché public ne soient pas substantiellement modifiées. »

En l'occurrence, si les lots 6 et 14 n'ont pas donné lieu au dépôt d'offres, le lot 10 a donné lieu au dépôt d'une offre à l'occasion de deux consultations successives. La déclaration sans suite n'a pas été motivée par le caractère irrecevable de la candidature ou inapproprié de l'offre.

Les conditions du recours à une procédure sans publicité ni mise en concurrence ne semblaient donc pas réunies.

Cette troisième procédure n'a donné lieu qu'au dépôt d'une seule offre pour chaque lot, qui a été retenue dans tous les cas.

Outre le recours irrégulier à une procédure sans publicité ni mise en concurrence, la chambre constate les mêmes pratiques que pour l'opération de rénovation du musée : absence de respect de la compétence du conseil municipal et insuffisance de la motivation de la déclaration sans suite d'un marché.

3. L'exécution des travaux

Les travaux se sont terminés entre les mois de juillet et septembre 2019. Ils ont été réceptionnés le 26 novembre 2019. Des décomptes généraux définitifs ont été établis pour tous les lots.

Les travaux n'ont pas donné lieu à des avenants importants. Le montant total des avenants a été de 106 289 €, pour un montant initial de marchés de travaux de 2,2 M€. Le coût final des travaux (2,36 M€) n'est pas très éloigné de l'estimation au stade de l'avant-projet définitif, qui était de 1,93 M€. Le coût de l'opération a donc été maîtrisé.

C - L'aménagement du pôle de santé libéral ambulatoire

La commune a transformé les locaux d'une école désaffectée en un local médical, dénommé pôle de santé libéral ambulatoire, regroupant des professionnels de santé libéraux, pour pallier l'insuffisance d'offre médicale sur le territoire.

Cette opération a été réalisée par un tiers, la Société Hérouvillaise d'Economie Mixte pour l'Aménagement (SHEMA), à qui la maîtrise d'ouvrage a été déléguée. Elle s'est déroulée de mars 2016 à mai 2018, pour un montant total définitif de 1 643 308 € HT, honoraires du mandataire compris. Le projet a bénéficié de 1,3 M€ de subventions de l'Etat et de collectivités, soit un taux de subventionnement de 81 %.

La chambre a examiné les modalités de passation du mandat de maîtrise d'ouvrage et de son suivi.

Par délibération du 29 mars 2016, le conseil municipal a approuvé le principe du projet et son plan de financement, pour un montant total estimé à 1,6 M€ HT, que l'exécution de l'opération a respecté.

La délibération ne mentionne pas le mandat de maîtrise d'ouvrage, pour lequel la procédure de sélection avait déjà été engagée. Le montant du marché de sélection du mandataire étant toutefois inférieur au seuil de compétence du conseil municipal, l'engagement de la procédure relevait du maire, qui n'avait pas à solliciter l'autorisation du conseil.

Si le choix de la SHEMA n'appelle pas d'observation, les conditions de signature de la convention et de suivi de son exécution témoignent du manque de rigueur de la commune dans la gestion des procédures de marchés.

La convention de mandat a été signée par le représentant de la commune le 10 mai 2016, avant l'acceptation par le pouvoir adjudicateur de l'offre de la SHEMA, offre acceptée le 7 juin 2016 et notifiée à la société le 11 juin 2016. Les documents transmis par la commune comportent également un courrier de notification de l'acceptation de son offre à la SHEMA, signé le 8 mai 2016, mais sans trace de notification. Enfin, on note que la convention de mandat a été transmise à l'Etat, dans le cadre du contrôle de légalité, le 4 août 2017, soit plus d'un an après sa signature.

Le contrat prévoit la validation préalable, par le maître d'ouvrage, des avant-projets, des titulaires des marchés et des décisions de réception des travaux. La commune, malgré de nombreuses demandes en cours d'instruction, n'a pas pu transmettre à la chambre les documents attestant de la mise en œuvre de ces validations. Un suivi des travaux a cependant été effectué par la commune, puisque les délibérations mentionnent un comité de pilotage présidé par le maire, chargé de suivre le mandat, et notamment le choix des titulaires des marchés de travaux et l'exécution des travaux. Aucune décision officielle n'a toutefois pu être transmise. Le conseil municipal a autorisé, par délibération du 3 avril 2017, le mandataire à passer les marchés de travaux. Cette autorisation ne remplace pas pour autant les validations prévues par le contrat.

Enfin, contrairement à la procédure prévue par le contrat, le quitus n'a toujours pas été donné par la commune à la SHEMA, cette dernière ne l'ayant demandé qu'en 2021. Les travaux étant terminés depuis le printemps 2018, et les paiements effectués par la commune, cette absence résulte certainement d'un oubli. Or la procédure du quitus conditionne la remise des dossiers complets, comportant les originaux des documents contractuels, techniques, administratifs relatifs aux travaux effectués.

En définitive, l'analyse des marchés les plus importants témoigne de la méconnaissance des prérogatives du conseil municipal et d'irrégularités ponctuelles qui entachent la sécurité juridique des actes de la collectivité. La commune semble avoir souhaité commencer rapidement ces opérations pour bénéficier de financements extérieurs conditionnés à la validation de projets et à l'engagement des marchés. S'il n'appartient pas à la chambre de discuter de telles considérations, elles ne sauraient conduire à négliger la rigueur qui doit présider à la conduite d'opérations de grande ampleur.

A la lumière de ces défaillances, la chambre recommande à la commune d'élaborer un document interne de procédure sur la commande publique, en particulier pour les marchés en procédure dite adaptée, qui laissent une grande marge de manœuvre à l'acheteur.