



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE LUÇON
(Vendée)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 19 novembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE	9
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	9
2.1 Le rapport sur les orientations budgétaires	10
2.2 La publicité des informations budgétaires et financières.....	10
2.3 Les états annexés aux documents budgétaires	11
2.4 La sincérité des prévisions budgétaires.....	11
3 LA FIABILITE DES COMPTES.....	12
3.1 Les écritures n'appelant pas d'observation.....	12
3.2 L'absence de comptabilisation de l'indemnité de remboursement anticipé d'un emprunt structuré	12
3.3 Les durées d'amortissement des subventions d'équipement	13
3.4 La concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire	13
3.5 Les provisions	13
3.6 Conclusion sur la fiabilité des comptes	14
4 LA SITUATION FINANCIERE.....	15
4.1 La « fonction » finances.....	15
4.2 Données de cadrage	15
4.3 Le fonctionnement	16
4.3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement	16
4.3.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement.....	17
4.4 Conclusion sur l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement.....	18
4.5 L'investissement	19
4.5.1 Les dépenses d'investissement	20
4.5.2 L'endettement	20
4.5.3 Le fonds de roulement et la trésorerie	23
4.5.4 Conclusion sur le financement de l'investissement	23
4.6 La prospective financière : objectifs et outils	24
4.7 Conclusion sur la situation financière.....	24
5 LES LOTISSEMENTS	25
5.1 L'équilibre du budget annexe lotissement zones industrielles à sa clôture en partie assuré par la commune.....	25
5.2 L'équilibre incertain du lotissement d'habitations « Michel Moy ».....	26
6 LA MAISON DE SANTE PLURI-PROFESSIONNELLE	28
6.1 Des objectifs atteints	29
6.1.1 Le renouvellement de la couverture de santé.....	30

6.1.2 L'exercice coordonné des soins malgré des actions de santé publique mal identifiées.....	30
6.2 Un équilibre financier non atteint	31
6.2.1 Le coût d'exploitation pour la commune	31
6.2.2 Une répartition des charges à mieux définir	32
7 LES SYSTEMES D'INFORMATION	33
7.1 Un accompagnement personnalisé par un délégué à la protection des données « mutualisé »	33
7.2 Une relation avec le principal sous-traitant à encadrer juridiquement	36
7.2.1 Le chargé informatique, interface entre les services et le principal prestataire informatique extérieur	36
7.2.2 La nécessité de contractualiser la relation avec le principal sous-traitant informatique.....	36
7.3 Des procédures à mettre en place pour renforcer la sécurité informatique.....	37
7.3.1 La prise en compte de la sécurité logique.....	37
7.3.2 La nécessaire amélioration de la sécurité physique	38
8 LA COMMANDE PUBLIQUE	39
8.1 Quelques achats ne respectant pas les règles de la commande publique	39
8.2 Le marché de travaux de voirie passé en 2016	40
8.2.1 Un critère prix qui aurait pu se baser sur une meilleure évaluation des besoins au stade de l'analyse des offres	40
8.2.2 Des erreurs dans l'application du bordereau de prix unitaires traduisant une déficience du contrôle.....	41

SYNTHÈSE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luçon effectué par la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a porté sur les exercices 2014 et suivants.

La situation financière

Entre 2014 et 2018, la situation financière de la commune de Luçon s'est nettement améliorée, en particulier en 2017, exercice au cours duquel la collectivité a bénéficié de la dotation de solidarité rurale versée par l'État (+ 369 296 €) et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (+ 122 348 €). La fiscalité reversée par l'intercommunalité, notamment, autorise sur la période une certaine stabilité des produits de gestion, en dépit de la réduction des ressources institutionnelles (- 19,9 %) et de taux d'imposition inchangés, supérieurs aux taux moyens des communes de la même strate démographique.

Les mesures de gestion prises pour réduire les dépenses de fonctionnement (- 705 727 € soit - 8,1 %) expliquent également l'amélioration de la situation financière : maîtrise des charges de personnel par la réorganisation de services et la réaffectation d'agents, baisse des charges à caractère général, réduction des subventions, en particulier celles attribuées à deux clubs sportifs n'évoluant plus en division nationale.

Par conséquent, le redressement se confirme en 2018. L'annuité de remboursement du capital de la dette restant stable, la commune dégage une capacité d'autofinancement lui permettant de ne pas contracter de nouveau prêt cette même année, tout en poursuivant des investissements d'un montant annuel de plus de 2 M€ depuis 2017, parmi lesquels le réaménagement du centre-ville. De même, depuis 2017, la dette ne pèse plus autant sur les marges de manœuvre, puisque la capacité de désendettement se situe autour de 5 années. Elle reste cependant supérieure à celle de la strate, comme les frais financiers payés, et inclut des emprunts à risques.

Ainsi, même si la situation financière peut désormais être qualifiée de satisfaisante, la commune est appelée à maintenir sa vigilance pour maîtriser le risque représenté par le niveau et la structure de sa dette.

À cet égard, il est regrettable que les documents budgétaires et les comptes n'aient pas renseigné les élus et les citoyens sur le paiement par la collectivité, pour un montant de 870 000 €, d'une indemnité de remboursement anticipé d'un emprunt à risques, intégrée dans le taux d'intérêt majoré d'un nouveau prêt lors d'une opération de refinancement.

La fiabilité des comptes et les lotissements

Sur la fiabilité des comptes, le contrôle permet de conclure à une mise en œuvre des précédentes recommandations de la chambre et à une bonne tenue des comptes. La commune est toutefois invitée à enregistrer des provisions en fonction des risques avérés liés à son activité. En particulier, est apparue insuffisante la provision constituée dans le cadre de l'opération de lotissement « Michel Moy » pour laquelle, en raison d'un retard dans la commercialisation, la participation répétée de la commune s'est élevée à la somme totale de 473 756 €. À la fin de cette opération, la commune devra faire supporter à l'aménageur la part du risque économique lui revenant, et ce pour respecter le code de la commande publique et ne pas grever davantage les finances communales. La chambre relève en effet que l'équilibre du budget annexe lotissement zones industrielles à sa clôture est en partie assuré par la commune.

La maison de santé

La chambre a par ailleurs examiné la maison de santé pluri-professionnelle. Au départ initiative privée, se plaçant sur le territoire de l'intercommunalité, ce projet a pourtant été porté par la seule ville-centre. Le contrôle débutant à l'année 2014, l'implantation de cet équipement n'a pu être examinée. Le bilan dressé de son fonctionnement permet de conclure que l'objectif poursuivi de renouvellement de la couverture de santé a été atteint, s'agissant en particulier des médecins généralistes. La chambre note cependant que l'exploitation déficitaire de cette structure ne s'équilibre que par une subvention du budget principal communal d'un montant annuel d'environ 20 000 €, puisque les loyers versés par les professionnels ne couvrent pas les charges réelles de fonctionnement ni le remboursement de l'emprunt souscrit. À cet égard, la commune pourrait mieux faire participer les professionnels de santé à l'équilibre financier de l'opération en récupérant les différentes charges liées à leur utilisation des locaux. La chambre note enfin que le cadre juridique dans lequel entend se placer l'intervention immobilière de la commune gagnerait à être clarifié, alors qu'aucun document ne rend compte de l'exercice coordonné des soins ni des actions de santé publique entreprises, justifiant pourtant les financements publics accordés.

La commande publique

L'examen de la commande publique a révélé certaines irrégularités, notamment quelques achats (matériel informatique, écran géant) passés sans respect des règles de publicité et de mise en concurrence. S'agissant du marché de travaux de voirie de 2016 et représentant un montant de 1,1 M€ HT fin 2017, soit le marché le plus important sur la période, le critère prix, qui a pourtant permis de départager les deux candidats au stade de l'analyse des offres, s'est basé sur une évaluation imparfaite des travaux à réaliser. Au stade de l'exécution, des anomalies ont été constatées dans l'application du bordereau de prix unitaires, dont une erreur ayant entraîné un surcoût pour la commune de 17 845 € HT. Elles traduisent une déficience du contrôle (visa de la direction générale et signature des élus) pouvant plaider en faveur du renforcement du service finances et marchés publics.

Les systèmes d'information

Enfin, devant le risque, notamment financier, qu'ils peuvent représenter en cas de perte de données ou de rupture d'activité, la chambre a examiné les systèmes d'information sous le prisme de la sécurité informatique et de la protection des données personnelles, garantie par le nouveau règlement européen dit règlement général relatif à la protection des données (RGPD). La commune, en ayant en partie externalisé la fonction informatique, doit pallier le risque élevé de dépendance vis-à-vis de son principal prestataire. Cela devrait passer par l'encadrement juridique de leur relation et la mise en place de procédures informatiques autorisant un suivi des actions de ce sous-traitant, tout en renforçant de manière générale la sécurité logique et physique des systèmes d'information.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière (art. L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales ; décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, arrêté du 17 novembre 2017)

Recommandation n° 2 : constituer des provisions pour l'ensemble des risques identifiés, notamment une provision pour comptes épargne temps (article L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 15)

Recommandation n° 3 : encadrer juridiquement par un contrat la relation avec le principal prestataire extérieur de services informatiques pour garantir la confidentialité des données et la continuité du service

Recommandation n° 4 : rendre effectif le contrôle en matière de passation et d'exécution des marchés publics

INTRODUCTION

Le contrôle

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Luçon à compter de l'exercice 2014 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2019.

Outre le suivi des suites du précédent contrôle, les axes suivants ont été retenus : la fiabilité des informations budgétaires, la fiabilité des comptes et la commande publique au titre de la régularité de la gestion, la situation financière, les systèmes d'information et la maison de santé au titre de la performance de la gestion.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 25 janvier 2019 à l'ordonnateur en fonction depuis le 1^{er} janvier 2014 : M. Pierre-Guy Perrier, maire depuis 2001. L'entretien de début de contrôle s'est tenu le 18 février 2019 avec lui.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 30 avril 2019 avec l'ordonnateur en fonction. La chambre a délibéré ses observations provisoires lors de sa séance du 6 juin 2019. Celles-ci ont été notifiées le 25 juin 2019 à l'ordonnateur en fonction, au président de la SEM Vendée Expansion, à la présidente du conseil régional des Pays de la Loire, à la présidente de la communauté de communes Sud Vendée littoral et au président du syndicat mixte e-collectivités Vendée. Elles ont également été communiquées à l'agence régionale de santé Pays de la Loire.

La réponse de l'ordonnateur en fonction a été enregistrée au greffe le 26 juillet 2019. Parmi les tiers destinataires d'extraits, la Région a indiqué dans sa réponse enregistrée au greffe le 30 juillet 2019 ne pas formuler d'observation. La SEM Vendée Expansion et l'agence régionale de santé ont transmis une réponse enregistrée au greffe, respectivement, le 18 juillet et le 25 septembre 2019. Les autres destinataires n'ont pas répondu.

La commune

Luçon est une commune du département de la Vendée, située à une trentaine de kilomètres de La Roche-sur-Yon ainsi que du littoral. Elle se trouve également en bordure du Marais poitevin. Elle s'étend sur 31,42 km².

La commune est membre de la communauté de communes Sud Vendée littoral, dont elle est la commune la plus peuplée, et qui compte 44 communes pour un bassin de population de 56 000 habitants. Cette intercommunalité a été récemment créée le 1^{er} janvier 2017.

La population communale a baissé entre 2010 et 2015 (- 242 habitants), année où elle s'élève à 9 636 habitants (11 791 habitants pour l'aire urbaine). La répartition par tranches d'âge montre une prédominance des 45-74 ans, avec une augmentation sensible des plus de 60 ans et un recul des tranches d'âge les plus jeunes.

Le taux de chômage est passé de 10,2 % en 2010 à 13,1 % en 2015. En 2015, la commune comptait 5 598 emplois (- 378 par rapport à 2009) et plusieurs entreprises de plus de 40 salariés dans l'industrie, l'agroalimentaire, le commerce de détail, la construction ou la menuiserie.

Tableau n° 1 : Luçon - population et revenus - 2015

	Luçon	Vendée
Variation de la population par an 2010-2015	- 0,5 %	+ 1,0 %
Part des ménages fiscaux imposés	48,3 %	52,1 %
Médiane du revenu disponible par unité de conso.	19 218 €	20 073 €
Taux de pauvreté	14,5 %	10,0 %
Part des logements vacants	10,5 %	5,3 %

Source : INSEE - 2015

Le budget annuel de fonctionnement de la commune s'élève à 8 M€, pour 1,83 M€ d'investissement en moyenne sur les cinq dernières années. Elle emploie 115 agents.

Le maire de Luçon est M. Pierre-Guy Perrier, élu en 2001 et réélu en 2008 et 2014. Il est également conseiller régional depuis 2004 et président du parc naturel du Marais poitevin depuis 2016.

1 LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Dans son précédent rapport portant sur les exercices 2009 à 2013, la chambre avait émis les recommandations suivantes :

- « 1. Finir de fiabiliser les écritures comptables, en particulier les dotations aux amortissements, et veiller à l'adéquation entre l'état de l'actif et le compte de gestion.
2. Coupler les prévisions de dépenses d'investissement du budget annexe de l'assainissement au niveau des dépenses de voirie inhérentes à ces travaux. »

S'agissant de la fiabilisation des dotations aux amortissements, la commune procède désormais correctement à l'amortissement des biens mentionnés par la chambre (immobilisations relatives au réseau d'assainissement, immeubles productifs de revenus du budget annexe zones industrielles) et s'est engagée à rectifier la durée d'amortissement erronée des frais liés à la réalisation de documents d'urbanisme.

S'agissant de l'adéquation entre l'état de l'actif, le compte de gestion et l'inventaire, la commune enregistre correctement les biens mis à disposition (notamment cyber centre intercommunal et collège Beaussire dont la propriété n'est pas transférée) et le suivi patrimonial est adapté (cf. infra la fiabilité des comptes).

En ce qui concerne la suggestion de coupler les dépenses d'équipement ouvertes au budget annexe assainissement avec les crédits disponibles pour la réfection de la voirie, dont ces dépenses dépendent, la commune a également suivi la recommandation de la chambre, puisque que les taux de réalisation de ce budget sont désormais satisfaisants. Le fonds de roulement a également diminué, ce qui traduit une meilleure adéquation des ressources aux investissements.

Au total, les deux recommandations émises par la chambre ont été suivies.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Le budget est l'acte par lequel le conseil municipal prévoit et autorise les recettes et les dépenses de l'exercice (art. L. 2311-1 du CGCT). Il se matérialise par des documents sur lesquels sont indiquées les recettes prévues et les dépenses autorisées. Il est constitué d'une prévision initiale (budget primitif) qui peut être ajustée par un budget supplémentaire (afin notamment d'intégrer le résultat de l'année antérieure) et des décisions modificatives en cours d'année.

Les opérations de la commune de Luçon sont retracées dans un budget principal et deux budgets annexes assainissement et maison de santé. La chambre a examiné l'ensemble des documents budgétaires portant sur le budget principal, lequel représente en 2017 plus de 96 % de l'ensemble des dépenses et recettes de fonctionnement, 84 % des dépenses d'investissement, ainsi que 88 % de la dette.

Elle a examiné les conditions dans lesquelles la commune établit son budget, en particulier le rapport présenté à l'occasion du débat d'orientations budgétaires, les états annexés au budget et au compte administratif, ainsi que la sincérité des prévisions budgétaires.

2.1 Le rapport sur les orientations budgétaires

Entre 2014 et 2018, les rapports présentés à l'appui des débats d'orientations budgétaires renferment pour l'essentiel les informations demandées (art. L. 2312-1 du CGCT et art. D. 2312-3 du CGCT).

Simple budget prévisionnel en 2014, les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, sont ensuite examinées plus en détail, notamment en 2016, où les grandes lignes des budgets annexes apparaissent également. À noter toutefois qu'en 2017 et 2018, même si ces évolutions sont souvent chiffrées, aucun budget prévisionnel n'est plus présenté.

La commune a indiqué que cette nouvelle présentation retenue à partir de 2017 résulterait d'un souhait des élus. D'après elle, la présentation d'un budget prévisionnel ou « pré-budget » dans le rapport d'orientations budgétaires serait redondant avec le vote du budget primitif. La chambre maintient que, loin de limiter le débat lors de l'adoption du budget primitif, la présentation d'un budget prévisionnel dans le rapport sur les orientations budgétaires permet d'éclairer ce débat par des éléments chiffrés.

Par ailleurs, la commune s'est efforcée d'évaluer l'impact financier de mesures gouvernementales et s'est adaptée aux évolutions législatives en intégrant des éléments sur l'épargne brute et la structure de la dette, ainsi que sur la programmation des investissements et les autorisations de programme.

Cependant, les informations relatives à cette programmation devraient être reprises chaque année et clarifiées, afin que les élus et les citoyens puissent appréhender les engagements pris et le coût global des opérations d'investissement.

Les rapports d'orientations budgétaires gagneraient également en lisibilité s'ils adoptaient un format identique chaque année. Celui de 2016 pourrait être retenu.

2.2 La publicité des informations budgétaires et financières

La commune est tenue d'assurer la publicité de certains documents budgétaires. La chambre lui rappelle son obligation de mettre en ligne, sur son site internet, dans le délai d'un mois suivant l'adoption des délibérations correspondantes, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux (art. L. 2313-1 du CGCT).

Si la liste des marchés conclus en 2018 est accessible (art. L. 2196-2 du code de la commande publique), doivent encore être rendues disponibles par voie électronique les données essentielles relatives aux subventions supérieures à 23 000 € conformément aux formats réglementaires (art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, arrêté du 17 novembre 2017).

Recommandation n° 1 : améliorer la qualité de l'information budgétaire et financière (art. L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales ; décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, arrêté du 17 novembre 2017)

2.3 Les états annexés aux documents budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précisés par l'instruction budgétaire et comptable M14, fixent la liste des états annexés aux documents budgétaires complétant l'information des élus et des citoyens et permettant d'appréhender la situation et la gestion d'ensemble de la collectivité.

L'existence et la présentation de l'ensemble des états annexés au budget et/ou au compte administratif ont été vérifiées pour le budget principal et les budgets annexes. La plupart de ces états n'appellent pas de remarque particulière.

Cependant, la commune doit respecter le cadre fixé par la réglementation pour l'état du personnel non titulaire en indiquant notamment la rémunération du collaborateur de cabinet, par référence à un indice brut si elle le souhaite, et en présentant cet agent comme occupant un emploi non permanent, ce qu'elle s'est engagée à faire pour l'avenir.

De même, il est fort regrettable pour l'information des élus et des citoyens que l'indemnité de remboursement anticipé intégrée dans le taux d'intérêt fixe majoré du nouveau prêt pour un montant de 870 000 € lors du refinancement d'un emprunt structuré (cf. infra l'endettement) n'apparaisse pas dans les états correspondants, en particulier l'état de la dette relatif au remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement et l'état des engagements hors bilan.

À ce titre, aucune information sur cet aspect, en particulier en séance, n'a été délivrée au cours du conseil municipal du 30 septembre 2014 autorisant le maire à signer le nouveau prêt ni au cours du conseil municipal du 17 mai 2016 autorisant le maire à signer le protocole transactionnel.

2.4 La sincérité des prévisions budgétaires

Excepté pour le projet de l'école du centre (cf. infra l'investissement), pour lequel la commune a ouvert depuis 2016 des crédits d'un montant total de 1,1 M€, qu'elle a ensuite annulés, les taux d'exécution du budget principal comme des budgets annexes n'appellent pas d'observation.

3 LA FIABILITE DES COMPTES

La bonne tenue des comptes, en donnant une image fidèle de la situation financière, est un préalable indispensable à son analyse. Les contrôles ont porté sur des opérations que l'ordonnateur est tenu d'enregistrer dans sa comptabilité exercice après exercice : patrimoine, dette, recettes attendues, charges pour l'avenir, engagements vis-à-vis de tiers, etc. Ils ont été réalisés de manière exhaustive sur le budget principal et par sondages sur les budgets annexes.

3.1 Les écritures n'appelant pas d'observation

Ne révèlent pas d'anomalie les contrôles effectués sur les points suivants : recettes et dépenses à classer en fin d'exercice, reprise en fonctionnement de la quote-part des subventions d'investissement dites transférables, intérêts courus non échus, charges et produits constatés d'avance, rattachement des produits et des charges à l'exercice, refinancement de la dette, charges à répartir sur plusieurs exercices, cessions d'immobilisations, apurement des comptes 23 « immobilisations en cours » des immobilisations achevées.

3.2 L'absence de comptabilisation de l'indemnité de remboursement anticipé d'un emprunt structuré

La comptabilité de l'exercice 2014, au cours duquel un emprunt structuré a été refinancé, ne reflète pas l'intégralité de cette opération puisque n'est pas enregistrée l'indemnité de remboursement anticipé intégrée dans le taux d'intérêt majoré du nouveau prêt pour un montant de 870 000 €.

Conformément à l'instruction M14, cette indemnité aurait dû être comptabilisée au débit du compte 6682 « indemnité de réaménagement d'emprunt » par opération d'ordre budgétaire et neutralisée au crédit du compte 769 (charge transférée en investissement mais non répartie), comme le traduit le tableau suivant.

Tableau n° 2 : Enregistrement qui aurait dû être effectué de l'IRA au titre de l'exercice 2014 – budget principal (en €)

Libellé	Compte	Débit	Crédit
Indemnité remboursement anticipé d'emprunt intégrée dans le taux d'intérêt du nouvel emprunt	6682	870 000 €	
Transfert de charges financières	796		870 000 €

Source : CRC

Par ailleurs, cette charge future non exigible mais certaine dans son montant représente un engagement hors bilan devant être enregistrée au compte 801.8 « autres engagements donnés » avec un montant réduit d'une fraction d'indemnité à chaque paiement d'annuité (comité national de fiabilité des comptes locaux).

3.3 Les durées d'amortissement des subventions d'équipement

Les durées d'amortissement délibérées en 2014 par le conseil municipal en matière de subventions d'équipement versées ne respectent plus les dispositions de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, ce à quoi la commune a indiqué remédier.

Cette réglementation fixe également une durée maximale (et non par défaut) pour plusieurs catégories d'immobilisations (subventions d'équipement, frais relatifs aux documents d'urbanisme, etc.), ce qui implique pour l'assemblée délibérante de statuer explicitement sur chacune d'entre elles.

3.4 La concordance entre l'état de l'actif et l'inventaire

L'inventaire communal tenu par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable présentent des discordances évaluées à 1,88 M€ (2,87 %) pour le budget principal. La chambre invite ainsi la commune à poursuivre le travail de mise en cohérence des différents documents patrimoniaux. S'agissant des budgets annexes assainissement et maison de santé, ils n'appellent pas de remarque.

3.5 Les provisions

Les dotations aux provisions pour risques, notamment liés à la souscription de produits financiers ou afférents aux litiges et contentieux, figurent parmi les dépenses obligatoires communales (art. L. 2321-2 29° et art. R. 2321-2 du CGCT ; tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 15 de l'instruction M14).

La commune a déclaré ne pas avoir de contentieux en cours.

En revanche, elle est tenue par des emprunts structurés ou à risques, pour lesquels des provisions pourraient être constituées en se référant au guide pratique du provisionnement des emprunts à risques élaboré par le conseil national de normalisation des comptes publics (CNoCP) en 2013 et actualisé en 2015. En l'occurrence, le coût de sortie de ces emprunts classés D4 et F6 selon la charte Gissler, est respectivement de 974 000 € et 1,3 M€ au 31 décembre 2018 (cf. infra l'endettement).

Par ailleurs, l'examen des créances restant à recouvrer au 31 décembre 2017 montre que la commune détient, comme elle l'a indiqué, des créances anciennes datant pour certaines de 2011 relatives à des factures de restauration scolaire impayées. Des diligences ont été effectuées par les comptables successifs jusqu'à la période la plus récente et les montants en jeu (2 746,88 € pour les créances antérieures à 2014) ne sont pas de nature à remettre en cause la fiabilité des comptes. Néanmoins, pour l'avenir, la commune pourrait mettre en place une règle interne de provisionnement des créances douteuses en fonction de leur ancienneté, de leur montant et de leur degré d'irrecouvrabilité (surendettement, opposition à tiers détenteur négative, etc.), ce à quoi elle a indiqué réfléchir.

En outre, dans le cadre de l'aménagement du lotissement Michel Moy, si la commune a bien provisionné la somme de 113 775,77 € correspondant à un appel en garantie d'emprunt, des avances de trésorerie n'ont pas fait l'objet de provisions. En conséquence, il serait de bonne gestion de provisionner une somme supérieure (cf. infra les lotissements).

Enfin, la commune met en œuvre depuis 2004 un dispositif de compte épargne-temps. Alors que le nombre de jours épargnés au 31 décembre 2018 s'élève à 889, aucun montant n'a été valorisé ni provisionné, au motif s que la commune n'a « pas délibéré sur la monétisation du compte épargne-temps ». Or, le fait que les jours inscrits ne puissent être indemnisés ne dispense pas la commune d'enregistrer une provision, ce à quoi elle s'est engagée, puisque la prise de ces jours sous forme de congés représente un coût à supporter, par exemple lié à la mise en place de personnels de remplacement.

De manière plus générale, la chambre rappelle que la nécessité d'une provision n'est pas liée à un éventuel excédent budgétaire.

Recommandation n° 2 : constituer des provisions pour l'ensemble des risques identifiés, notamment une provision pour comptes épargne-temps (article L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 15)

3.6 Conclusion sur la fiabilité des comptes

Ainsi, même si l'absence de comptabilisation de l'indemnité de remboursement anticipé d'un emprunt structuré a pu affecter la sincérité des comptes de l'exercice 2014, les contrôles effectués permettent de conclure à une bonne tenue des comptes et à un suivi patrimonial adapté, donnant une image fidèle de la situation tant financière que patrimoniale. La fiabilité des comptes est ainsi suffisante pour en permettre l'analyse.

4 LA SITUATION FINANCIERE

Sauf mention contraire, l'analyse de la situation financière a été réalisée sur le périmètre du budget principal, lequel représente, en 2017, plus de 96 % de l'ensemble des recettes et dépenses de fonctionnement, 84 % des dépenses d'investissement, ainsi que 88 % de la dette (cf. supra la qualité de l'information budgétaire et financière).

4.1 La « fonction » finances

S'agissant de la « fonction » finances, l'organisation et les outils retenus, relativement classiques, permettent d'assurer une préparation et un suivi du budget de manière coordonnée entre la municipalité et l'administration et entre la direction générale et les différents services.

Au niveau des élus, le conseil municipal a bien fixé au maire des limites à la délégation d'attribution qu'il lui a accordée pour les emprunts, et ce conformément aux 3° et 20° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

Au niveau de l'administration, le service finances et marchés publics s'est resserré, puisqu'il inclut l'assurance et a perdu un équivalent temps plein (ETP), du fait notamment de sa responsabilité désormais assurée par le directeur général adjoint des services.

La dématérialisation comptable et budgétaire est achevée. L'engagement comptable est visé par la direction générale, laquelle n'a pas reçu délégation, et signé par les élus.

À noter qu'il n'existe pas de formalisation de procédures internes, de la relation chef de service / élu référent, ni de l'association des élus référents au suivi du budget, à la différence de son élaboration.

4.2 Données de cadrage

Si les produits et charges de fonctionnement de la commune sont légèrement inférieurs à ceux de la moyenne des communes de la même strate démographique (5 000 à 10 000 habitants), sauf en 2017 pour les produits, son excédent brut de fonctionnement est supérieur.

Toutefois, avec un encours de dette près de deux fois supérieur à la moyenne (1 609 € par habitant et 131,67 % des produits de gestion, contre 849 € et 72,79 % des produits de gestion pour la strate en 2017), la capacité d'autofinancement (CAF) nette dégagée est très inférieure à celle-ci.

Ainsi, la commune se situe dans la moyenne de la strate nationale, excepté pour sa dette, très supérieure.

4.3 Le fonctionnement

4.3.1 L'évolution des recettes de fonctionnement

Au cours de la période, les produits de gestion sont globalement stables autour de 11 M€ (- 0,3 %). La baisse des ressources institutionnelles, qui s'établissent à 2 M€ (- 19,9 %), et des ressources d'exploitation, qui s'établissent à 0,73 M€ (- 16,7 %), est compensée par l'augmentation de la fiscalité propre, qui s'établit à 6 M€ (+ 8,6 %) et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État, qui s'établit à 2 M€ (+ 6,2 %).

4.3.1.1 La fiscalité

Entre 2014 et 2018, l'augmentation des ressources fiscales propres tient essentiellement à celle des impôts locaux, constitués principalement des taxes foncières et d'habitation, qui s'établissent à 5,5 M€ (+ 9,2 %, soit + 2,2 % en moyenne annuelle). Les taxes sur les activités industrielles connaissent une baisse sensible (- 167 775 €). Les autres taxes, dont les droits de mutation à titre onéreux, apportent 0,38 M€ (+ 130 %).

En réponse aux observations provisoires, la commune a expliqué la baisse sensible des taxes sur les activités industrielles par la perception progressive par le Sydev (service public des énergies vendéennes) de la taxe sur la consommation finale d'électricité, en contrepartie d'une augmentation du subventionnement du syndicat aux travaux de la commune.

Si depuis 2014 les taux demeurent inchangés, ils sont supérieurs aux taux moyens des communes de la même strate : 17,23 % contre 15,13 % en 2017 pour la strate s'agissant de la taxe d'habitation et 26,87 % contre 20,85 % en 2017 pour la strate s'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties. En présence d'une évolution modérée des bases, cela se reflète dans le produit par habitant de ces impôts, également supérieur à la strate, ce que la commune explique par ses charges de centralité.

La commune est encouragée à travailler sur le diagnostic des bases fiscales des locaux d'habitation et des activités économiques établi par un cabinet d'audit proposant des actions de vérification.

4.3.1.2 Les ressources institutionnelles

Entre 2014 et 2018, la diminution des ressources institutionnelles tient essentiellement à celle de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (- 563 479 €), non compensée par l'augmentation de la part dotation d'aménagement (+ 222 347 €). Au total, la dotation globale de fonctionnement (DGF) baisse de 17 % pour s'établir à 1,66 M€. Elle connaît cependant un sursaut en 2017 puisque la commune, passant sous le seuil de 10 000 habitants (en population DGF), a bénéficié de la dotation de solidarité rurale au lieu de la dotation de solidarité urbaine, ce qui a représenté un gain global de 369 296 €.

Au titre de la fiscalité reversée par l'intercommunalité, la commune a également touché pour la première fois en 2017 le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) pour un montant de 122 348 €.

Les participations et autres attributions sont en baisse globale de 163 995 €, ce que la commune explique par le paiement ou non, selon les années, par la communauté de communes du reversement du syndicat mixte parc Vendéopôle.

4.3.1.3 Les ressources d'exploitation

Dans un contexte de stabilité des taux et de baisse des dotations et participations, une optimisation de ces recettes paraît nécessaire.

Les ressources d'exploitation représentent 6,6 % des produits de gestion.

Elles sont constituées pour moitié des travaux, études et prestations de services, et pour plus d'un tiers des revenus locatifs et redevance.

4.3.2 L'évolution des dépenses de fonctionnement

Au cours de la période, les charges de gestion diminuent de 705 727 € soit - 8,1 % (- 2,1 % en moyenne annuelle).

Cette évolution s'explique par la forte baisse des subventions de fonctionnement, qui s'établissent à 747 324 € (- 33,2 %), ainsi que des charges à caractère général, qui s'établissent à 2,19 M€ (- 10,6 %). La maîtrise des charges de personnel, qui s'établissent à 4,75 M€ (- 1,1 %), y contribue.

4.3.2.1 Les charges de personnel

Entre 2014 et 2018, les charges de personnel sont stables. La baisse de la rémunération versée aux agents titulaires (- 111 867 € soit - 3,7 %), en particulier les indemnités perçues, est à peu près équivalente à la forte hausse de celle versée aux agents non titulaires (+ 115 292 € soit + 47,4 %). Celle-ci représente en 2018 environ 10 % de la rémunération totale des agents.

Interrogée, la commune a précisé que cela était dû au non remplacement de titulaires et au recrutement de non titulaires en contrats aidés.

Les différents rapports d'orientations budgétaires expliquent également la maîtrise des charges de personnel par la réorganisation des services, la formation et la mutualisation permettant de ne pas remplacer systématiquement les départs à la retraite ou en mutation, tout en insistant sur le maintien de la qualité de service.

4.3.2.2 Les subventions de fonctionnement

Entre 2014 et 2018, les subventions de fonctionnement versées par la commune ont diminué, avec un fort recul enregistré en 2017. En 2018, alors que les subventions versées aux établissements publics rattachés repartent à la hausse pour atteindre 250 915 € (- 25,1 % sur la période), celles dont bénéficient les personnes privées poursuivent leur recul pour s'établir à 490 685 € (- 37 % sur la période).

Sur les subventions aux établissements publics rattachés, la commune a indiqué avoir pu diminuer la subvention versée au CCAS en 2017 en raison de l'augmentation de la participation du département au service de maintien à domicile.

Sur les subventions aux personnes privées, les rapports d'orientations budgétaires expliquent que si la commune est attachée au dynamisme de sa vie associative, elle a révisé à la baisse les subventions attribuées à deux clubs sportifs n'évoluant plus en division nationale (Vendée Luçon Football et Luçon Basket). La commune a indiqué, sans préciser davantage, que leur montant, calculé à partir d'un barème incluant 4 indices, avait pu être « abondé en raison de divers événements (difficultés ponctuelles, parcours en coupe de France) ».

4.3.2.3 Les charges à caractère général

Entre 2014 et 2018, la baisse des charges à caractère général tient essentiellement à la baisse des honoraires, frais d'études et recherches ainsi qu'aux achats. Les autres postes diminuent également, exceptées notamment les charges de publicité, publications et relations publiques.

4.4 Conclusion sur l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

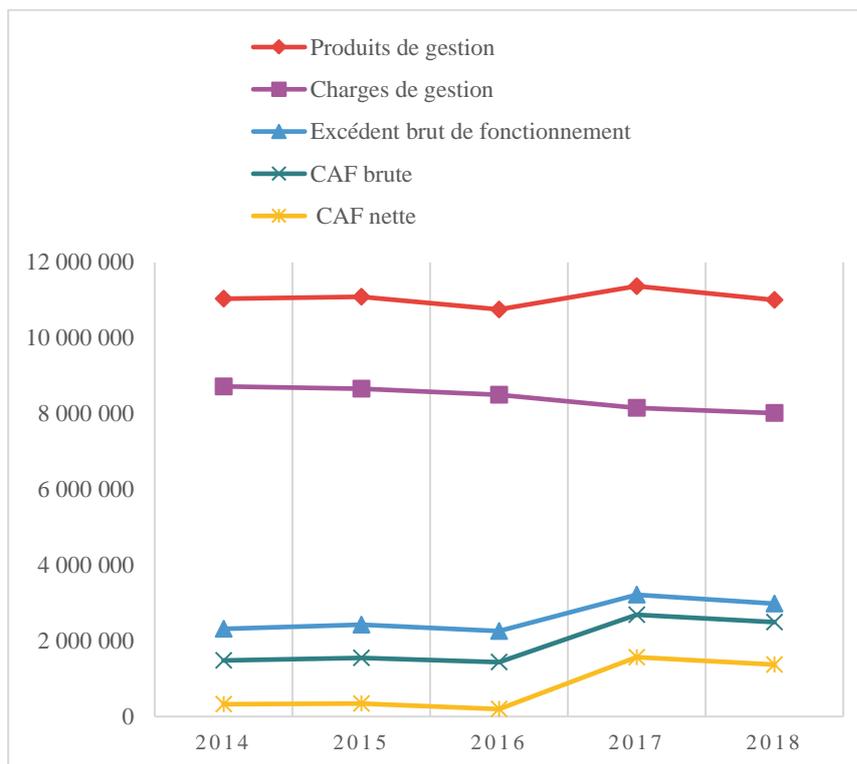
L'excédent brut de fonctionnement est constitué par l'excédent des produits sur les charges de gestion. Il conditionne la capacité d'autofinancement brute, qui représente, potentiellement, les ressources dégagées du fonctionnement, permettant de couvrir le remboursement en capital de la dette et de financer l'investissement.

Au cours de la période sous revue, les produits de gestion ont diminué moins vite que les charges de gestion, ce qui a entraîné une hausse de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui s'établit juste au-dessous de 3 M€ (+ 28,8 %) et représente 27,1 % des produits de gestion.

Dans le même temps, la réduction du déficit du résultat financier et l'augmentation des « autres produits et charges exceptionnels réels » liée à la fin de la subvention versée du budget principal au budget annexe lotissement zones industrielles (cf. infra les lotissements) ont permis un redressement de la capacité d'autofinancement brute (CAF), qui s'établit à 2,49 M€ (+ 68,2 %) et représente 22,7 % des produits de gestion.

L'annuité de remboursement du capital de la dette restant stable autour de 1,1 M€, la capacité d'autofinancement nette suit la même trajectoire et s'établit à 1,37 M€ (+ 323,4 %).

En 2017, l'ensemble des ratios connaissent une très forte hausse (+ 42,5 % pour l'EBF, + 87,3 % pour la CAF brute et + 701,3 % pour la CAF nette).

Graphique n° 1 : Formation de l'EBF et de l'autofinancement

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Ainsi, après une relative stagnation suivie d'une très nette amélioration en 2017, en partie liée à des éléments conjoncturels, les choix de gestion de la commune, notamment des mesures volontaristes sur les charges à caractère général et des économies sur les subventions, permettent de poursuivre dans la voie du redressement.

4.5 L'investissement

Au cours de la période sous revue, le financement propre disponible cumulé de 8 M€ (+ 97,1 % entre 2014 et 2018) n'a pas suffi à couvrir les dépenses et subventions d'équipement de 9,45 M€ (+ 44,3 % entre 2014 et 2018, 1,89 M€ en moyenne annuelle). Le besoin de financement de 1,82 M€ a nécessité de recourir à l'emprunt pour un montant cumulé de 3 M€. La commune a également puisé dans son fonds de roulement durant les exercices au cours desquels elle n'empruntait pas. En 2018, le financement propre disponible représente 107,3 % des dépenses d'équipement, en raison notamment de subventions d'investissement reçues de 531 692 €, ce qui permet à la commune de ne pas contracter de nouvel emprunt.

4.5.1 Les dépenses d'investissement

Au cours de la période, les dépenses d'investissement ont représenté 9,16 M€, dont 8,6 M€ pour les dépenses d'équipement réelles et 0,56 M€ pour les travaux en régie. Après une relative stabilité, elles passent au-dessus de 2 M€ en 2017 et 2018, en raison de la poursuite de la rénovation du centre-ville et du début de celle des abords de la piscine intercommunale.

Sur la période, les travaux de voirie de manière générale constituent en effet et de loin le premier investissement (85 %). En dépit de l'ouverture de crédits pour le projet de l'école du centre, les équipements scolaires, ainsi que les équipements sportifs, bénéficient d'investissements moindres (respectivement moins de 4 et 11 %).

Les principaux investissements à venir étalés sur plusieurs années résident dans l'installation de la fibre optique (1,5 M€) et le projet de l'école du centre. Le montant de cet investissement, d'abord évalué à 5,6 M€, est désormais estimé à 2,74 M€ à la suite de l'étude d'un nouveau site avec le collège Beaussire.

4.5.2 L'endettement

4.5.2.1 Le niveau de la dette

La commune a poursuivi son désendettement puisque les nouveaux emprunts contractés pour un montant cumulé de 3 M€ sont inférieurs au remboursement en capital de la dette de 5,84 M€. Ainsi, l'encours de dette a diminué de 15,2 % (- 2,62 M€) pour s'établir à 14,6 M€ en 2018. La capacité de désendettement (trésorerie incluse), qui oscillait autour de 10 années, est brusquement descendue à un peu plus de 5 ans en 2017 grâce à l'amélioration de la capacité d'autofinancement. Par suite, même si la dette communale est relativement élevée en comparaison de la strate (cf. supra données de cadrage), elle passe sous les seuils d'alerte et peut désormais être qualifiée de maîtrisée.

4.5.2.2 La qualité de la dette

L'encours de dette comporte des emprunts structurés dits à risques, lesquels représentent environ un tiers de la dette totale en 2018 contre un peu moins des deux-tiers en 2014.

La commune a en effet renégocié en 2014 un emprunt classé E3 selon la charte Gissler, dont le taux d'intérêt pouvait être multiplié si l'écart entre les taux interbancaires européens à 20 ans et à 2 ans devenait inférieur à 0,3 %. Cette opération de « désensibilisation » à hauteur de 3,87 M€ a entraîné le paiement par la commune d'une indemnité de remboursement anticipé de 870 000 €, pour laquelle elle a bénéficié d'une aide de l'État d'un montant total de 140 000 € (21,5 % de l'indemnité) dans le cadre du fonds de soutien créé par la loi de finances initiales pour 2014 (cf. supra la qualité de l'information budgétaire et financière).

La commune reste tenue par deux emprunts structurés classés D4 et F6, la catégorie F6 regroupant les produits déconseillés par la charte Gissler et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

Pour ce dernier emprunt, la commune a conclu une convention avec l'État lui permettant de bénéficier d'une aide du fonds de soutien d'un montant maximal d'environ 1,5 M€ sous la forme dérogatoire d'une bonification des intérêts dégradés payés, pour le cas où l'évolution de la parité entre le dollar et le franc suisse venait à entraîner un effet multiplicateur sur le taux d'intérêt du prêt en cause (article 6 du décret du 29 avril 2014).

La commune bénéficie donc d'un « filet de sécurité ». Elle ne peut cependant l'activer que si le franchissement à la baisse de la barrière de 0,9 entraîne un taux d'intérêt supérieur au taux de l'usure de 2008 de 7,64 %, et dans la limite du montant maximal annuel d'aide de 109 240 € correspondant à un taux d'intérêt de 15,4 % en 2019. En effet, si l'indice est inférieur à un certain niveau, le fonds de soutien plafonné ne couvre pas le surplus d'intérêt.

Une fonction de calcul¹ a permis de déterminer ce niveau et de réaliser la simulation suivante avec un capital restant dû de 1,4 M€ en 2019.

Tableau n° 3 : Évolution du taux d'intérêt suivant la parité USD/CHF (simulation en 2019 avec un capital restant dû de 1 400 000 €)

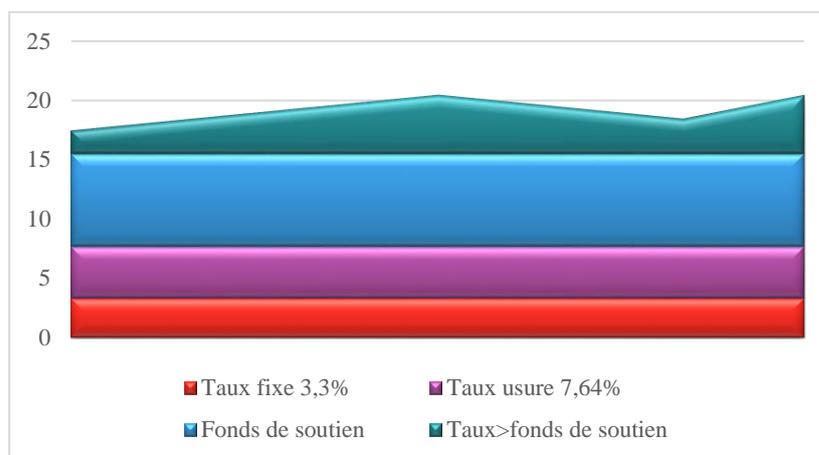
Indice USD/CHF	Taux d'intérêt	
Si Indice > 0,9	3,3 %	La commune paie les intérêts au taux de 3,3 %.
Si 0,834 < Indice < 0,9	3,3 % à 7,64 %	Si l'indice reste supérieur à 0,834, le taux du prêt est inférieur au taux de l'usure de 7,64 % et la commune paie l'intégralité des intérêts.
Si 0,74 < Indice < 0,834	7,64 % à 15,4 %	La commune paie les intérêts au taux de l'usure de 7,64 % et le fonds de soutien est activé pour le surplus.
Si Indice < 0,74	> 15,4 %	La commune paie les intérêts au taux de l'usure de 7,64 % et au-delà de 15,4 %. Le fonds de soutien est activé pour les intérêts au taux compris entre 7,64 % et 15,4 %.

Source : commune – retraitements CRC

Le graphique suivant permet de visualiser la prise en charge des intérêts par la commune (rouge, violet et vert) et l'État (bleu).

¹ $(FS_{max} \cdot 100) / K + \text{taux usure} = 3,3 + 55 \cdot (0,9 - \text{Indice}) / \text{Indice}$. Ce qui équivaut à : $\text{Indice} = 49,5 / [(FS_{max} \cdot 100) / K + 59,34]$. Avec FS max = montant maximal annuel de l'aide et K = capital restant dû.

Graphique n° 2 : Zone de taux d'intérêt et répartition de la prise en charge



Source : commune – retraitement CRC

Fin 2028, avec un capital restant dû de 741 988 €, la commune paiera des intérêts au-delà de la couverture du fonds de soutien si l'indice est inférieur à 0,66.

Historiquement, si l'indice ne s'éloigne pas très fortement de 0,9, cette barrière n'a jamais été franchie depuis 2015 et l'indice de 0,74 n'a jamais été atteint ces quarante dernières années. La commune suit cette évolution de la parité USD/CHF dans un tableau.

Si l'aide n'est activable que jusqu'en 2028 ou 2029 (déduction faite du montant des aides déjà versées le cas échéant) alors que le terme du contrat de prêt est prévu en 2033, l'indemnité de remboursement anticipé, que la commune devrait payer en cas de refinancement, sera faible à cette date.

À cet égard, cette indemnité diminue avec le capital restant dû pour se rapprocher du montant maximal d'aide fixé à 1 529 355,52 €.

Interrogée, la commune a indiqué qu'elle n'envisageait pas de sortir de cet emprunt structuré compte tenu du coût de sortie de 2 080 155,37 € et de l'aide du fonds de soutien dont elle peut bénéficier.

La chambre considère que la commune doit continuer à suivre l'évolution du risque au regard de la parité entre le dollar et le franc suisse et des éléments exposés. Le dépôt de sa demande tendant au bénéfice du fonds de soutien sous sa forme dérogatoire tous les trois ans doit être l'occasion d'arbitrer régulièrement entre conservation d'un contrat de prêt non excessivement dégradé permettant de limiter le recours supplémentaire à l'emprunt et sortie définitive.

De même, la commune a justifié l'absence de refinancement du dernier emprunt structuré indexé sur le Libor/USD 12 mois jusqu'en 2026 par la double circonstance que l'indemnité de remboursement anticipé est évaluée à 970 000 € au 31 décembre 2017, alors que la perspective que l'indice de ce prêt dépasse la barrière de 7,5 % est, d'après elle, assez lointaine.

4.5.2.3 Les frais financiers

À l'image de l'encours de dette, les frais financiers sont en très nette baisse (- 13,6 % pour le budget principal entre 2014 et 2018). Ils restent cependant très supérieurs à ceux des communes comparables.

4.5.3 Le fonds de roulement et la trésorerie

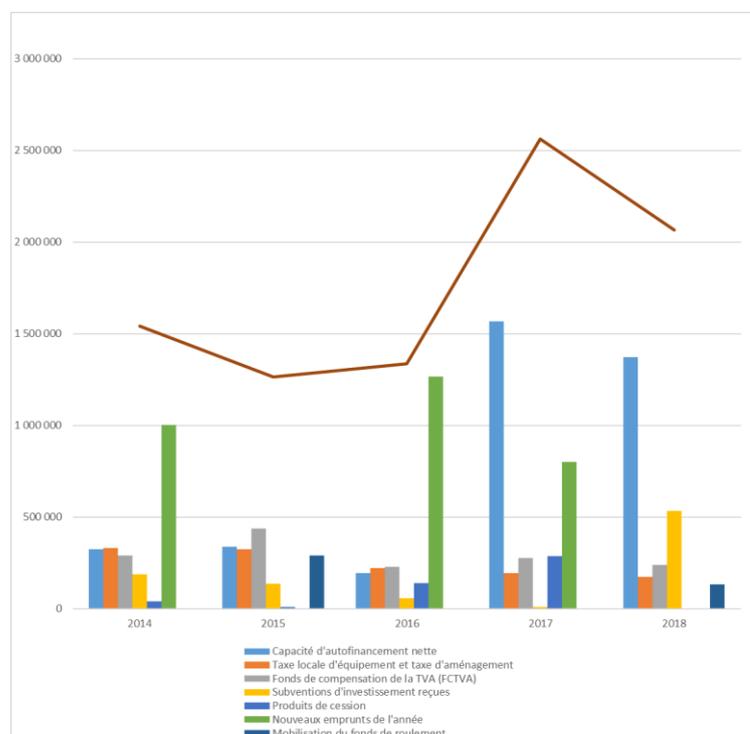
Le fonds de roulement, c'est-à-dire l'écart entre les ressources stables et les emplois stables, correspond au résultat de clôture. Le fonds de roulement et la trésorerie augmentent sur la période (respectivement + 57,1 % et + 19,7 %) et représentent entre 2 et 3 mois de charges courantes depuis 2017. Cela pose la question de l'adaptation de la stratégie d'endettement au rythme des investissements.

La chambre attire l'attention de la commune sur le fait que si le fonds de roulement et la trésorerie venaient à dépasser le seuil de 90 jours, elle devrait alors justifier de la nécessité de mobiliser de nouvelles ressources d'emprunt ainsi que fiscales.

4.5.4 Conclusion sur le financement de l'investissement

Le graphique suivant retrace les modes de financement de l'investissement.

Graphique n° 3 : Les modes de financement de l'investissement



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

4.6 La prospective financière : objectifs et outils

La commune poursuit des objectifs financiers définis, à savoir maîtriser ses dépenses de fonctionnement, dégager une CAF nette annuelle supérieure à 500 000 €, poursuivre son désendettement et ne pas augmenter ses taux d'imposition sous la mandature actuelle.

Pour cela, elle élabore des plans pluriannuels d'investissement qui n'appellent pas d'observation particulière, et s'est dotée d'un outil de prospective qui apparaît suffisamment détaillé tout en retenant des hypothèses réalistes.

La chambre note cependant que le plan pluriannuel d'investissement pourrait utilement être validé en conseil municipal (art. L. 2311-2 du CGCT).

4.7 Conclusion sur la situation financière

Entre 2014 et 2018, la situation financière de la commune s'est nettement améliorée, en particulier en 2017, exercice au cours duquel elle a bénéficié de la dotation de solidarité rurale versée par l'État (+ 369 296 €) et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (+ 122 348 €).

La fiscalité reversée par l'intercommunalité, notamment, autorise à cet égard sur la période une certaine stabilité des produits de gestion, en dépit de la réduction des ressources institutionnelles (- 19,9 %) et de taux d'imposition inchangés, bien que supérieurs aux taux moyens des communes de la même strate démographique.

Les mesures de gestion prises pour réduire les dépenses de fonctionnement (- 705 727 € soit - 8,1 %) expliquent également l'amélioration de la situation financière : maîtrise des charges de personnel par la réorganisation de services et la réaffectation d'agents, baisse des charges à caractère général, réduction des subventions, en particulier celles attribuées à deux clubs sportifs n'évoluant plus en division nationale.

Par suite, le redressement se confirme en 2018. L'annuité de remboursement du capital de la dette restant stable, la commune dégager une capacité d'autofinancement lui permettant de ne pas contracter de nouveau prêt cette même année, tout en poursuivant des investissements d'un montant annuel de plus de 2 M€ depuis 2017, parmi lesquels le réaménagement du centre-ville.

De même, depuis 2017, la dette ne pèse plus autant sur les marges de manœuvre, puisque la capacité de désendettement se situe autour de 5 années. Elle reste cependant supérieure à celle de la strate, comme les frais financiers payés, et inclut des emprunts structurés.

Ainsi, même si la situation financière peut désormais être qualifiée de satisfaisante, la commune est appelée à maintenir sa vigilance pour maîtriser le risque, impliquant un provisionnement (cf. supra les provisions), représenté par le niveau et la structure de sa dette.

5 LES LOTISSEMENTS

5.1 L'équilibre du budget annexe lotissement zones industrielles à sa clôture en partie assuré par la commune

En 2001 et 2004, deux lotissements industriels ont été créés, d'une surface totale de 106 182 m² dont 82 241 m² commercialisables. La comptabilité de cette opération était retracée dans un budget annexe pour l'isoler du budget principal en termes d'économie et de risque, et appliquer le régime fiscal correspondant (assujettissement à la TVA). Dès 2008, la chambre préconisait un transfert de ce budget annexe vers l'intercommunalité en considération des statuts de celle-ci et de l'intérêt communautaire.

Dans le cadre de sa politique de développement économique, la commune avait choisi de vendre des terrains de ces lotissements industriels à un prix inférieur à leur prix de revient. Le budget annexe était donc déficitaire, en plus de devoir supporter le remboursement d'un emprunt. La subvention exceptionnelle du budget principal vers le budget annexe nécessaire au solde de ce dernier était évaluée au 1^{er} janvier 2013 à 879 551,53 €. Il a été décidé d'étaler cette charge sur 5 ans.

Si le coût pour le contribuable pouvait paraître élevé, la commune faisait valoir des recettes directes (taxe locale d'aménagement d'une société implantée sur son territoire d'un montant de 258 000 € pendant 2 ans, reversement de l'intercommunalité de 635 000 € issu des excédents du syndicat mixte Vendéopôle Sud Vendée Atlantique, vente de terrains pour 375 000 €) ou indirectes (implantation d'autres entreprises s'appuyant sur les infrastructures coûteuses de la première tranche). La chambre avait estimé que cet équilibre à moyen terme reposait a priori sur des hypothèses raisonnables et que les recettes viendraient financer le déficit et la dette (cf. rapport d'observations définitives 2014).

Finalement, les recettes avancées par la commune n'ont pas été aussi importantes que prévues. En effet, les cessions de terrains ont représenté un montant de 312 898 € à partir de 2013 (au lieu de 375 000 €). D'après l'examen des fichiers de titres, les bénéfices du syndicat mixte (c/7488) ont été reversés pour un montant de 300 936 € entre 2014 et 2017 (au lieu de 635 000 €). La taxe acquittée par la société précitée s'est élevée à 445 965 € (au lieu de 516 000 €). Au total, la subvention du budget principal s'est élevée à 1 101 810 €.

Par ailleurs, les cessions n'ayant pas permis de dégager la trésorerie nécessaire au remboursement de l'intégralité du capital restant dû, l'emprunt a été transféré à la commune pour un montant de 590 249,83 € et à l'intercommunalité pour un montant de 287 336,27 €. L'analyse financière du budget principal révèle que la prise en charge de ce prêt a ralenti le désendettement de la commune (cf. supra l'endettement). La commune a indiqué que, plutôt que de conclure un emprunt plus onéreux, cet emprunt avait été transféré car son taux était intéressant et que les fonds prévus pour son remboursement anticipé à la clôture du budget annexe avaient été réaffectés.

Tableau n° 4 : Bilan budgétaire dépenses – recettes pour le budget principal (en €)

Budget principal	Dépenses	Recettes
Fonctionnement		
Subvention au BA c/6748	1 101 810	
Reversement SMPVA		300 936
Intérêts emprunt BA	30 000	
Investissement		
TLE Leclerc		445 965
Emprunt BA transféré au BP		590 250
Remboursement emprunt	590 250	

Source : comptes administratifs

Ainsi, le choix de la commune de vendre les terrains des zones industrielles à un prix inférieur à leur prix de revient, réalisant ainsi une moins-value, a fait peser sur le budget principal une subvention d'équilibre d'un montant total de 1,1 M€ en partie compensée par des recettes (taxe locale d'équipement et reversements du syndicat mixte).

5.2 L'équilibre incertain du lotissement d'habitations « Michel Moy »

En 2011, la commune a confié la réalisation d'un lotissement, dénommé Michel Moy, à la SEM Vendée expansion, dans le cadre d'une concession d'aménagement d'une durée initiale de 6 ans (article L. 300-4 du code de l'urbanisme) : acquisition, études, maîtrise d'ouvrage des travaux, vente. Malgré une autorisation de vente des lots accordée en 2012, des difficultés de commercialisation se sont fait sentir, pouvant s'expliquer par la concurrence d'autres programmes à des prix comparables à Luçon où à des prix très inférieurs dans les communes environnantes. Fin 2018, 9 terrains individuels sur 14 viabilisés restent invendus, ce qui représente un montant de 325 200 € TTC et une superficie de 4 089 m², alors que la cession de ces terrains de la tranche sud est un préalable à l'aménagement de la tranche nord, comprenant 21 parcelles.

Ces difficultés ont entraîné plusieurs participations de la commune. En 2012, une garantie d'emprunt pour un montant de 113 775 € a été accordée à la SEM. Fin 2014, ont été apportées tout à la fois une « participation à l'équilibre de 40 000 € » autorisant une baisse du prix de vente de 80 à 60 € par mètre carré de quatre terrains, ainsi qu'une avance de trésorerie de 180 000 € pour l'année 2015 au vu d'une trésorerie présentant un solde débiteur de 21 302 €. En 2016, l'avance de trésorerie de 180 000 € a été renouvelée. En 2017, la concession d'aménagement a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021, date de fin de validité du permis d'aménager. Ainsi, à la fin de l'opération, son équilibre, qui est atteint fin 2018 grâce à une participation communale pour un montant total de 473 756 €, est incertain, d'autant que des charges fiscales ainsi que d'entretien (environ 11 000 € TTC par an) existent et que la voie d'accès aux parcelles non vendues n'est pas encore réalisée.

Devant le risque, si la commune a bien, à la demande du comptable, provisionné la somme de 113 775,77 € correspondant à l'appel en garantie d'emprunt, les avances de trésorerie, dont le remboursement n'est pas très encadré juridiquement, n'ont pas fait l'objet de provisions. En conséquence, il serait de bonne gestion pour la commune de provisionner une somme supérieure, pouvant atteindre 473 755,77 € (cf. supra les provisions).

À cet égard, le traité de concession prévoit qu'un éventuel déficit à la clôture sera assumé par la commune à hauteur de 70 %. La chambre est d'avis que les 30 % restants pris en charge par le concessionnaire peuvent être regardés comme un risque économique lié à l'opération, représentant une réelle exposition aux aléas de celle-ci au sens de la réglementation, à la condition que la garantie d'emprunt et les avances de trésorerie en particulier, précédemment accordées et qui ont modifié l'économie initiale du contrat, ne représentent pas davantage.

En réponse aux observations provisoires, la SEM Vendée expansion a indiqué qu'il était bien envisagé, d'une part, que la garantie d'emprunt et les avances de trésorerie viennent en déduction par compensation du prix payé par la commune pour l'achat des terrains aménagés ou non, et d'autre part, que le déficit final, évalué à 45 000 €, soit pris en charge à hauteur de 30 % par le concessionnaire.

Ainsi, l'opération examinée, lancée au sein d'un marché immobilier morose, concurrencée par d'autres programmes et comprenant une part importante de surface non cessible, ne semble pas avoir rencontré le succès escompté. En présence de nombreuses parcelles encore invendues, semblant appeler une baisse du prix de cession initialement fixé, l'équilibre financier recherché apparaît compromis. Pour ne pas grever davantage les finances communales, la chambre invite la commune à faire supporter à l'aménageur la part du risque lui revenant², ce à quoi elle s'est engagée.

² En application de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, en vigueur au 1^{er} avril 2019, « *La part de risque transférée au concessionnaire* », en contrepartie notamment du droit d'exploiter l'ouvrage lorsqu'il s'est vu confier par l'autorité concédante l'exécution de travaux, « *implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage (...) qu'il a supportés.* »

6 LA MAISON DE SANTE PLURI-PROFESSIONNELLE

La commune a construit une maison de santé d'une superficie d'environ 1 000 m², située place du Grand champ de foire et ouverte au public le 1^{er} octobre 2013. Pour suivre cet investissement d'un montant total de 1,9 M€, en partie subventionné, ainsi que son fonctionnement, elle a créé un budget annexe.

Le subventionnement de la région, à hauteur du tiers, est conforme à son règlement d'intervention des 27 et 28 janvier 2011³. À noter que ce règlement indique que : « hors agglomération et en secteur rural, la Région soutiendra prioritairement les projets portés par des établissements publics de coopération intercommunale ».

Or, bien que le diagnostic territorial de santé identifie des besoins « à l'échelle du bassin de vie », au-delà même du territoire intercommunal en zone rurale, littorale et rétro-littorale, le projet a été porté par la seule ville-centre, contrairement à ce qui est indiqué dans le projet professionnel où elle apparaissait uniquement comme maître d'œuvre. La commune a indiqué qu'il avait été convenu de cette situation au regard, d'une part, de l'état d'avancement de son projet, en tant que ville centre de la communauté de communes, dont les autres communes membres étaient classées en zone caractérisée par une offre de soins insuffisante, et d'autre part, de la participation financière de la communauté de communes.

À noter également que la commune a repris ce projet, résultant d'un groupe de travail réuni à l'initiative de médecins généralistes en 2008 et ayant d'abord réfléchi à un projet privé⁴. Enfin, si l'agence régionale de santé plaçait le territoire « hors des zones à risques de désertification médicale », en n'intégrant pas les médecins généralistes exerçant en milieu hospitalier, le projet vise à anticiper l'augmentation des besoins et le vieillissement de ces médecins en attirant de nouveaux professionnels recherchant de nouveaux modes d'exercice.

Il n'en reste pas moins que le cadre juridique dans lequel entend se placer l'intervention immobilière (construction et location) de la commune mériterait d'être clarifié.

En effet, d'une part, le territoire n'a été reconnu en zone caractérisée par une offre de soins insuffisante ou des difficultés d'accès aux soins pour la profession de médecin (art. L. 1434-4 du code de la santé publique 1^o reprenant art. L. 1434-7 du même code) que le 28 décembre 2017, faisant obstacle avant cette date aux « aides destinées à favoriser l'installation ou le maintien de professionnels de santé dans [c]es zones », lesquelles doivent au demeurant être formalisées dans des conventions prévoyant des contreparties (art. L. 1511-8 du CGCT 1^{ère} alinéa).

D'autre part, si la commune a pu qualifier la maison de santé de maison médicale, structure de garde pouvant également bénéficier d'aides si elle participe à la permanence des soins, il ne s'agit pas là du projet financé notamment par l'État et la Région (art. L. 1511-8 du CGCT 3^{ème} alinéa).

³ Aide régionale de 25 % des dépenses d'investissement plafonnée à 300 000 €, cofinancement à hauteur de 20 % minimum par le maître d'ouvrage public, cumul possible avec les contrats territoriaux, le FEADER, etc.

⁴ Ce projet privé de maison de santé, situé en périphérie, aurait été abandonné à la suite d'une « mise en garde de la préfecture » sur les difficultés à pérenniser son fonctionnement.

Interrogée sur ce point, l'agence régionale de santé a indiqué pour sa part avoir versé une dotation du fonds d'intervention régional pour financer l'exercice coordonné des soins et non des dépenses immobilières (art. L. 6323-5 du code de la santé publique, cf. infra), aide non conditionnée au lieu d'implantation ou la nature publique ou privée du portage du projet.

Tableau n° 5 : Le coût d'investissement et le financement de la maison de santé (en €)

Financeurs	Montant de la subvention	Montant perçus	Remarques (dispositifs, etc.)
État	300 000	290 000	Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)
	100 000	92 237,42	Fond national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT)
Région	300 000	300 000	Contrat territorial sectoriel
	300 000	276 960,97	Contrat territorial unique
	50 000	49 744,86	FEADER
Département	50 000	50 000	Aide pour création de MSP
	42 000	42 000	Aide pour équipement des cabinets médicaux
EPCI	100 000	100 000	
Commune	740 000		Emprunts de 715 000 €
Total		1 200 943,25	1 940 943,25 avec financement communal

Source : commune

Dans le cadre du présent contrôle des comptes et de la gestion à compter de l'exercice 2014, la maison de santé ayant été achevée antérieurement, il a été décidé non pas d'examiner sa création (implantation, concertation, information, recueil d'avis, etc.) mais de dresser un bilan de son fonctionnement.

6.1 Des objectifs atteints

Une maison de santé est « une personne morale constituée entre des professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. / Ces professionnels assurent des activités de soins sans hébergement de premier recours (...) et, le cas échéant, de second recours (...) et peuvent participer à des actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé et à des actions sociales dans le cadre du projet de santé qu'ils élaborent et dans le respect d'un cahier des charges déterminé par arrêté du ministre chargé de la santé. (...) / Ce projet de santé est signé par chacun des professionnels de santé membres de la maison de santé. (...) » (art. L. 6323-3 du code de la santé publique). La dotation de financement du fonds d'intervention régional de l'agence régionale de santé, dont peuvent bénéficier les maisons de santé signataires d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, « contribue à financer l'exercice coordonné des soins » (art. L. 6323-5 du code de la santé publique). Le règlement d'intervention de la région fixe également un cadre « réglementaire » au financement.

6.1.1 Le renouvellement de la couverture de santé

La maison de santé pluri-professionnelle est prévue pour accueillir neuf médecins généralistes, quatre médecins spécialistes, huit infirmiers. Aujourd'hui, y sont installés huit médecins généralistes, dont six depuis peu à Luçon, une dermatologue, une orthoptiste, récemment arrivée, une psychologue, huit infirmières. Cette composition est conforme au code de la santé publique et au règlement d'intervention de la région. Ainsi, l'objectif de renouvellement et d'extension de la couverture de santé, notamment par des médecins généralistes, est atteint.

Parmi les facteurs attractifs, on peut citer la situation en centre-ville, à proximité du centre hospitalier départemental Vendée site Luçon, en zone de revitalisation rurale permettant de bénéficier d'exonérations fiscales, les facilités de stationnement, des locaux agréables et réglementaires, notamment en termes d'accessibilité aux personnes en situation de handicap et de déchets d'activité de soins à risque infectieux (DASRI), des portes distinctes permettant de respecter une certaine confidentialité.

Il existe un bureau pour accueillir un stagiaire étudiant en médecine (avec possibilité de mettre à disposition un logement de fonction par la commune) et au moins un médecin agréé comme maître de stage par la faculté de médecine.

6.1.2 L'exercice coordonné des soins malgré des actions de santé publique mal identifiées

L'exercice coordonné, la continuité et la permanence des soins sont notamment assurés par :

- une salle de soins commune, une salle de réunion de 60 m² et une salle de repos ;
- des dossiers médicaux partagés ;
- un secrétariat commun employé par une société civile de moyens (SCM) pour les médecins généralistes ;
- une coordination lors des vacances et un planning des présences pour ces derniers ;
- une gestion des « semi urgences » en l'absence de rendez-vous ;
- l'accueil de consultations spécialistes de médecine du travail.

Toutefois, si le projet professionnel prévoit la tenue de réunions, ainsi qu'une coordination et différentes tâches de gestion assurées à tour de rôle par les professionnels, aucun coordonnateur garant des principes régissant la maison de santé n'est précisément identifié. De même, si une association « maison de santé Esculape » a bien été déclarée au journal officiel pour regrouper les professionnels « afin de réaliser des actions de santé publique et de prévention », elle n'existe pas pour la commune qui a renvoyé vers la SCM mentionnée ci-dessus.

Enfin, de telles actions sont organisées mais ne sont présentées dans aucun document, lequel pourrait intégrer des indicateurs. Pourtant, la convention de subvention signée le 24 janvier 2013 avec la Région renferme bien des modalités de suivi et d'évaluation puisque « le bénéficiaire s'engage à transmettre tous les ans (...) un rapport d'activité (...) pendant au moins trois ans à compter de son ouverture. (...) Le rapport d'activité s'appuiera notamment sur la méthodologie retenue par le bénéficiaire (...). ». À cet égard, aucun rapport annuel d'activité n'a été transmis au motif que les financeurs n'en ont pas fait la demande.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée, après consultation des médecins, à faire apparaître les actions de santé publique menées dans un « document écrit ».

6.2 Un équilibre financier non atteint

6.2.1 Le coût d'exploitation pour la commune

Le résultat financier de la mise en location des locaux de la maison de santé reste déficitaire⁵. Les loyers versés couvrent à peine les charges réelles de fonctionnement (charges générales et frais financiers).

**Tableau n° 6 : Résultat financier du budget annexe maison de santé
(hors subvention d'équilibre) (en €)**

	2014	2015	2016	2017	2018
charges générales 011	34 035	28 829	31 605	30 770	30 068
autres charges 65				15	
frais financiers 6611	21 567	21 293	20 176	19 337	18 333
amortissements 68	15 855	13 729	71 210	61 921	62 403
Total charges d'exploitation	71 457	63 851	122 991	112 043	110 804
charges récupérées 70	812				
loyers 75	55 338	57 343	61 238	58 815	61 276
produits exceptionnels 77	17 600		1 672	725	31
subventions transférables 777			37 239	37 031	37 031
Total recettes exploitation	72 938	57 343	100 149	96 571	98 338
Résultat d'exploitation	1 481	- 6 508	- 22 842	- 15 472	-12 466

Source : comptes administratifs – budget annexe maison de santé

⁵ Ce résultat a été calculé comme s'il s'agissait d'une activité économique, en établissant un compte de résultat théorique. Celui-ci intègre les dotations aux amortissements et provisions car on peut considérer qu'elles représentent la ressource que l'exploitation doit dégager annuellement pour financer l'investissement. Sont intégrées aussi les subventions d'investissement versées au résultat pour la même raison, mais de façon inverse.

Une autre présentation de l'équilibre économique de l'opération, plus classique en collectivité, est de comparer les loyers versés à l'emprunt souscrit. Ces loyers, une fois les charges déduites, ne permettent pas de rembourser cet emprunt. Une subvention d'équilibre versée du budget principal vers le budget annexe est alors nécessaire.

Tableau n° 7 : Couverture de l'emprunt par les loyers (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
charges réelles	55 602	50 122	51 781	50 122	48 401
produits réels	72 938	57 343	62 910	59 540	61 308
CAF brute	17 336	7 221	11 129	9 418	12 907
remboursement d'emprunt	20 502	26 295	28 373	30 534	31 957
CAF nette	- 3 166	- 19 074	- 17 244	- 21 116	-19 050
Subvention BP vers BA	0	26 200	24 000	24 000	20 000

Source : comptes administratifs – budget annexe maison de santé

Interrogée, la commune inclut bien la subvention versée, en plus des loyers perçus, dans l'équilibre de l'opération et justifie ce choix par l'objectif d'assurer le « remplissage dans les meilleurs délais » par « des loyers attractifs » discutés avec les professionnels de santé, sans présenter de bilan financier autre que les comptes administratifs. L'instruction a permis de montrer que les loyers fixés se situaient à peu près autour des prix du marché mais que l'opération ne s'équilibre pas avec un effectif au complet.

Si l'objectif d'une collectivité n'est pas, par définition, de « faire des bénéfiques » et si elle doit veiller à la bonne couverture de son territoire par des activités d'intérêt général, elle pourrait construire un modèle d'opération plus équilibré.

En réponse aux observations provisoires, la commune soutient que le système de couverture de santé retenu est moins onéreux que d'autres, comme le recrutement de professionnels, et prévoit en 2019 des loyers d'un montant plus élevé s'élevant à 74 958,84 € (+ 10 %) autorisant un résultat excédentaire et une réduction de la subvention versée du budget principal au budget annexe maison de santé. Sans cette hausse, l'équilibre financier n'est pas atteint.

6.2.2 Une répartition des charges à mieux définir

Le contrat, signé entre la commune et l'occupant, est un bail professionnel classique respectant l'article 57 A de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 et le code civil. Il met à la charge du locataire différentes obligations, notamment d'assurance et les travaux d'entretien et de réparation.

Le loyer a été défini en fonction de la superficie occupée. Il est assorti d'un coefficient attribué en fonction de l'utilisation des parties communes, mis à part de nombreux espaces représentant entre 100 et 200 m². Sont également à la charge de la commune le ménage des locaux, l'eau, le gaz, l'électricité, les abonnements, la maintenance téléphonique et informatique.

Pourtant, le bail, à la différence du projet professionnel, stipule que les charges sont incluses dans le loyer, lequel est réévalué annuellement suivant l'indice des loyers des activités tertiaires (ILAT). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est à la charge de chaque professionnel. Aussi, la commune devrait appliquer ces clauses contractuelles et récupérer les charges liées à l'utilisation des locaux par les professionnels, après avoir identifié dans leur nature et leur montant ces charges récupérables (entretien, énergie, communication, etc.), autorisant ainsi leur maîtrise et leur révision. La chambre incite donc la commune à mieux faire participer les professionnels de santé à l'équilibre financier de l'opération.

Si la commune a donc rempli ses objectifs, c'est au prix d'un coût annuel de l'ordre de 30 000 à 45 000 € au sein d'un cadre juridique qui reste incertain.

7 LES SYSTEMES D'INFORMATION

Avec la transposition en droit français du règlement européen dit règlement général sur la protection des données ou RGPD⁶ et la modification de la loi dite informatique et libertés⁷, la commune doit se préparer à l'opposabilité de nouveaux droits et obligations. Dans sa version consolidée, le régime juridique de la protection des données prévoit des dispositions essentielles reprises dans les développements qui suivent.

7.1 Un accompagnement personnalisé par un délégué à la protection des données « mutualisé »

Après des années « a minima » en matière de réglementation « informatique et libertés », puisque notamment aucun fichier n'était déclaré à la CNIL, la commune a fait part d'un « changement de paradigme ».

Le responsable juridique et patrimoine a rédigé une note ayant abouti à la désignation obligatoire d'un délégué à la protection des données qui relève du syndicat mixte e-collectivités Vendée. Ce délégué est donc « mutualisé ».

Si ce choix est possible, le RGPD précise qu'il doit tenir compte de la « structure organisationnelle » et de la « taille » des autorités publiques⁸.

⁶ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

⁷ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁸ Article 37 du RGPD

La limite initiale liée au nombre important de collectivités suivies par le délégué à la protection des données relevant de e-collectivités Vendée (entre 150 et 200) semble levée par le recrutement de deux agents supplémentaires, ce qui porte à trois le nombre d'agents pouvant être désignés délégués. Par ailleurs, le transfert de compétences vers le référent RGPD de chaque collectivité n'est pas exclu.

Le délégué à la protection des données désigné à Luçon a indiqué être intervenu trois jours au cours du deuxième semestre 2018 auprès du responsable juridique et patrimoine, désigné référent RGPD, de la direction générale, des différents chefs de service, auxquels une fiche reprenant les réflexes édités par la CNIL a été distribuée, pour cartographier les traitements de données personnelles dont les fichiers Excel, mettre à jour le règlement sur le fonctionnement de la vidéo protection ainsi que les formulaires administratifs, entamer l'élaboration du registre des activités de traitement⁹ sur le logiciel Madis et une procédure de suppression des données sensibles. Il a également indiqué être intervenu auprès du prestataire extérieur et de l'hébergeur du site internet.

Lors de l'instruction, le délégué à la protection des données est intervenu pour une quatrième journée et a présenté le logiciel Madis. Ce logiciel libre, développé pour les collectivités, apparaît comme un outil complet leur permettant de se mettre en conformité avec le RGPD, dont il reprend la structure, et de documenter cette conformité.

S'agissant plus particulièrement des formulaires administratifs, celui d'inscription à l'école reprend l'exemple de mention proposée par e-collectivités Vendée et renseigne bien sur les droits des personnes concernées¹⁰.

Si la commune a indiqué ne pas utiliser de « cookies » sur son site internet, la politique de confidentialité de celui-ci a été revue (formulaires de contact, abonnement au flux RSS, suivi de navigation même si la durée de conservation n'est pas précisée), de même que son règlement sur la vidéo protection du 1^{er} février 2019 (finalité, règles de conservation et de communication des images notamment).

Comme elle le reconnaît, il reste à travailler sur les autres formulaires, qui ne contenaient pas non plus les mentions de la loi dite informatique et libertés. Enfin, le logiciel Madis permet de prendre en compte l'exercice de leurs droits par les personnes concernées et le cas de violations de données¹¹.

La convention de mise à disposition du 17 avril 2018 signée avec e-collectivités Vendée reprend pour l'essentiel les missions et fonctions du délégué à la protection des données définies par le RGPD¹². Elle précise également que le délégué, en plus de présenter un bilan annuel de son activité, est chargé, « pour le compte de la commune », de :

⁹ Article 70-14 de la loi dite informatique et libertés et article 30 du RGPD

¹⁰ Article 7 de la loi dite informatique et libertés et articles 6 et 7 du RGPD sur le recueil du consentement ; article 32 de la loi dite informatique et liberté et article 13 et 14 du RGPD sur l'obligation d'information du responsable de traitement ; article 38 de la loi dite informatique et libertés et article 21 du RGPD sur le droit d'opposition ; article 39 de la loi dite informatique et libertés et article 15 du RGPD sur le droit d'information et d'accès ; article 40 de la loi dite informatique et libertés et articles 16 à 19 du RGPD sur le droit de rectification, le droit à l'effacement (ou « droit à l'oubli ») et le droit à la limitation du traitement ; article 20 du RGPD sur le droit à la portabilité des données ; article 7 du RGPD sur le droit de retrait du consentement.

¹¹ Articles 39 et 40 de la loi dite informatique et libertés et articles 12 et 19 du RGPD sur l'obligation du responsable de traitement de notification et communication aux personnes exerçant leurs droits ; articles 33 et 34 du RGPD sur notification à l'autorité de contrôle et communication aux personnes concernées en cas de violation de données personnelles.

¹² Article 38 du RGPD.

- « piloter la production et la mise en œuvre (...) de lignes directrices, de procédures et de règles pour une protection (...) des données personnelles » ;
- « assurer la bonne gestion des demandes d'exercice de droits, de réclamations et de requêtes formulées par les personnes concernées » ;
- « tenir l'inventaire et documenter les traitements de données à caractère personnel ».

Par ailleurs, la commune s'engage à « s'assurer de [l']accord [du délégué] avant mise en production de tout nouveau traitement comportant des données personnelles ».

Cette convention fixe un tarif à la journée. Si cela peut apparaître comme un frein pour les collectivités à faire appel au délégué qu'elles ont désigné, seules sont facturées les interventions sur place à la différence des courriels échangés, et les collectivités auraient préféré ce système à une tarification forfaitaire ou à l'augmentation de l'adhésion annuelle pour toutes les collectivités, même celles n'utilisant pas le service.

La solution retenue par la commune permet d'avoir un délégué ayant à la fois des compétences juridiques et techniques, ce qui est relativement rare, dont le positionnement départemental extérieur permet d'être entendu. Il apporte également un message de sensibilisation adapté à l'univers des collectivités.

En conclusion, la commune est bien accompagnée pour se mettre peu à peu en conformité avec le RGPD. En effet, à travers les outils qu'elle utilise, notamment le système de vidéo-protection ou les applications relatives à l'état civil ou aux affaires scolaires, elle traite de données sensibles nécessitant une analyse approfondie de la législation afin de déterminer les mesures particulières à prendre (étude d'impact, information renforcée, recueil du consentement, consultation ou autorisation préalable de la CNIL, etc.).

Toutefois, les rôles doivent demeurer bien identifiés et la commune rester « responsable de traitement » au sens du RGPD en ne transférant pas au délégué à la protection des données des obligations lui incombant. Pour ce faire, elle doit s'approprier une stratégie informatique et rester maître des arbitrages et priorités, ce qu'elle entend.

À cet égard, la chambre met en garde la commune sur le fait que la production des « lignes directrices », « procédures » et « règles » en matière de protection des données personnelles, dont le pilotage est assuré par le délégué à la protection des données dans la convention de mise à disposition signée avec le syndicat mixte e-collectivités Vendée, ne doit pas aboutir au transfert de son pouvoir réglementaire, ce qui entacherait d'incompétence ces normes.

Par ailleurs, il aurait été souhaitable que cette convention vise le principal prestataire informatique extérieur puisque celui-ci tient une place importante au sein de la commune et que les missions du délégué s'étendent au « sous-traitant » dans le RGPD.

7.2 Une relation avec le principal sous-traitant à encadrer juridiquement

7.2.1 Le chargé informatique, interface entre les services et le principal prestataire informatique extérieur

La « fonction » informatique, identifiée par la commune au sein de la direction des services techniques, est partagée entre un prestataire extérieur et un agent interne en poste depuis de nombreuses années, chargé des réseaux dans toute leur diversité, ce qui implique d'être présent sur des sites dispersés et d'être joignable facilement.

L'objectif assigné à la fonction informatique est simple et réside dans le bon fonctionnement des postes afin que les agents puissent travailler sereinement, notamment sur les applications métiers.

À cette fin, une réunion hebdomadaire regroupant la direction générale et les services techniques permet de coordonner cette fonction avec l'action des autres services puis au chargé informatique de faire l'interface avec le prestataire extérieur.

7.2.2 La nécessité de contractualiser la relation avec le principal sous-traitant informatique

Hormis les « logiciels métiers », le principal prestataire extérieur est une société spécialisée en matière informatique. Entre 2014 et 2017, cela représente des dépenses de fonctionnement (prestations de service) et d'investissement (fourniture de matériel) reprises dans le tableau suivant.

Tableau n° 8 : Montant des dépenses payées à AIR informatique (en €/TTC)

Section	2014	2015	2016	2017	2014-2017
Fonctionnement	5 196,45	10 474,80	10 840,60	8 293,60	34 805,45
Investissement	77 824,86	17 118,33	21 475,90	13 580,00	129 999,09

Source : fichiers de mandats 2014-2017

Plus de la moitié de la facturation des prestations de service est relative à la maintenance des serveurs et la mise à jour des antivirus. Le reste concerne l'installation et la configuration de matériel (postes, copieurs, routeurs, réseaux), la réparation d'ordinateurs, la suppression de fichiers, la mise à jour de systèmes, etc. La commune a précisé que le prestataire intervenait quand le chargé informatique n'était pas en mesure de traiter la demande ou était absent.

Le prestataire extérieur intervient également pour l'achat de matériel. En 2014, une part importante du parc informatique a été renouvelée auprès de cette société pour un montant total de 77 824,86 €.

Ce montant excédant le seuil alors applicable de 15 000 € HT, la commune aurait dû passer un marché public selon la procédure adaptée après évaluation de ses besoins, ce qui peut lui être recommandé et ce qu'elle s'est engagée à réaliser pour l'avenir (cf. infra la commande publique).

Par ailleurs, l'absence de dépassement de ce seuil n'exclut pas la mise en concurrence informelle de professionnels. Il en est de même s'agissant des prestations de service puisque là aussi, la commune fait appel au même intervenant extérieur depuis plusieurs années.

Surtout, si la commune justifie l'absence de contrat par le fait qu'il serait « moins onéreux de fonctionner à l'intervention », cela fait obstacle à l'encadrement juridique de la relation avec ce sous-traitant. Or, au regard de la place prise par ce dernier au sein des systèmes d'information de la commune et en dépit de la production d'une « attestation de conformité au RGPD », un tel contrat, sur lequel la commune s'est engagée à travailler, apparaît nécessaire tant pour garantir la confidentialité des données auquel il peut avoir accès¹³ que pour assurer la continuité du service et identifier ses missions.

Recommandation n° 3 : encadrer juridiquement par un contrat la relation avec le principal prestataire extérieur de services informatiques pour garantir la confidentialité des données et la continuité du service.

7.3 Des procédures à mettre en place pour renforcer la sécurité informatique

7.3.1 La prise en compte de la sécurité logique

La commune, qui a identifié des risques informatiques parmi lesquels la disponibilité du système, la confidentialité des données et la traçabilité des accès devant être autorisés, respecte les règles de base de la sécurité logique : stratégie de droits attribués par les responsables hiérarchiques suivant les services et tâches des agents, habilitations administrateur limitées, sauvegarde journalière des données sur des serveurs géographiquement distants, quelques contrôles en cas d'échange de données interfacées, dispositif de prévention des intrusions, prise en charge des dysfonctionnements, même s'il n'a pu être vérifié qu'un compte utilisateur nominatif existait pour chaque agent utilisateur.

¹³ Voir notamment la délibération de la CNIL n° SAN-2018-001 du 8 janvier 2018 prononçant une sanction financière à l'encontre de la société Établissements Darty et fils après avoir considéré que la circonstance que la société fasse appel à un prestataire sous-traitant ne la décharge pas de son obligation de préserver la sécurité des données traitées pour son compte, en sa qualité de responsable du traitement.

Cependant, des procédures¹⁴ pourraient être formalisées à ces différents niveaux pour reprendre des règles simples mais essentielles (par exemple, création, modification et suppression des comptes utilisateurs et messageries électroniques dont des agents et élus ne disposent pas, droits d'accès aux répertoires partagés et applications métiers, utilisation et suppression des données sensibles¹⁵, gestion des licences, plan de sensibilisation et formation, etc.) intégrant des revues et tests à fréquence régulière (par exemple, tests d'intrusion, contrôle de la qualité des sauvegardes, etc.).

En plus de documenter la conformité au RGPD, cela permettrait aux actions d'être davantage suivies et supervisées, particulièrement lorsqu'elles font intervenir un prestataire extérieur. Il pourrait s'agir d'un élément central dans le recrutement d'un nouveau chargé informatique suite au départ à la retraite du précédent, ce dont la commune prend acte dans le cadre d'une réorganisation.

De même, la commune pourrait saisir l'occasion de la réactualisation en cours de sa charte informatique datant de 2004 pour définir les modalités de communication de celle-ci et approfondir les thématiques de protection des données personnelles et de sécurité informatique que cette charte aborde déjà, en plus d'articuler les droits et obligations des agents en matière d'utilisation des outils informatiques (par exemple, consignes sur les mots de passe et l'utilisation des messageries personnelles).

À cet égard, la chambre encourage la commune dans sa démarche visant à diagnostiquer les risques attachés aux outils dits nomades et aux connexions wifi public, avant d'étendre ces pratiques.

7.3.2 La nécessaire amélioration de la sécurité physique

Ainsi, la sécurité physique gagnerait à être améliorée pour protéger les bases de données, notamment sensibles, identifiées par la commune.

L'accès aux pièces abritant les serveurs internes, au sein de l'hôtel de ville et du forum des services, n'est pas totalement sécurisé, bien qu'ils reçoivent du public, et malgré la présence des agents pendant les heures d'ouverture. Les locaux sont climatisés, équipés d'une alarme température et mis hors d'eau uniquement pour le local de la mairie, et les serveurs disposent d'onduleurs.

Surtout, la pièce dédiée du forum des services regroupe des serveurs de la commune mais aussi ceux d'autres entités faisant appel à des prestataires différents, ce qui pose un réel problème de sécurité, en dépit d'« attestations de conformité au RGPD » demandée par la commune à ces prestataires.

En externe, la commune a indiqué devoir régulièrement faire face à des pannes avec les stations nationales gérant les carte nationale d'identité, non équipées d'onduleurs.

¹⁴ Article 34 de la loi dite informatique et libertés¹⁴ et article 32 du RGPD sur l'obligation du responsable de traitement de mettre en place des mesures de sécurité.

¹⁵ Article 5 du RGPD à concilier avec les règles d'archivage.

Selon la commune qui ne produit toutefois pas de contrat, les serveurs extérieurs enregistrant les données de la police et de la vidéo-protection font l'objet d'une certification de sécurité, comme les autres serveurs externes hébergeant les messageries et les applications relatives aux affaires scolaires et au centre de loisirs.

À cet égard, des clauses d'accessibilité des serveurs, de confidentialité et de destruction des données en fin de prestation sont prévues par le contrat relatif à l'hébergement de ces dernières applications.

Le renforcement de la sécurité implique enfin l'encadrement de l'utilisation des outils dits nomades (portables, smartphones, tablettes, etc.). À cette fin, la commune pourrait fiabiliser l'inventaire de son matériel informatique et prévoir dans ses procédures le suivi et la restitution de ceux de ces outils mis à disposition (agents, élus, écoles, associations, etc.). En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué souhaiter formaliser peu à peu ses procédures sans alourdir ses charges de personnel.

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

Lors du présent contrôle, ont été examinés : les achats sans référence à un numéro de marché et le marché de travaux de voirie le plus important attribué.

8.1 Quelques achats ne respectant pas les règles de la commande publique

Comme vu précédemment, l'achat de matériel auprès de la société informatique précitée, qui représente environ 130 000 € sur la période 2014-2017, dépasse le seuil alors applicable de 15 000 € HT en 2014, ce qui aurait dû appeler la commune à passer un marché public selon la procédure adaptée, avec publicité et mise en concurrence, après évaluation globale de ses besoins intégrant les demandes du service scolaire, ce qui n'a pas été le cas mais ce qu'elle s'est engagée à réaliser pour l'avenir (cf. supra les systèmes d'information) (article 5 et article 27 du code des marchés publics alors en vigueur).

D'autres achats, dépassant les seuils, auraient également dû être passés avec le même formalisme : écran géant de 20 m² en 2015 et 2016 auprès du Vendée Luçon Football pour un montant total de 70 000 € (acheté 80 000 € par le club, revendu par la commune 56 000 € après deux ans), columbarium en 2016 pour un montant de 36 191 €, travaux de sécurisation des établissements scolaires en 2017 pour un montant total de 38 151 €.

Concernant l'écran géant, la commune a indiqué avoir préféré l'achat de cet équipement devenu obsolète pour le club, avec l'objectif non atteint de le revendre à court terme, au versement d'une subvention nécessaire pour éviter le dépôt de bilan de l'association et dont le montant aurait été supérieur à la perte constatée. Ainsi, cet achat ne correspond pas à un besoin, et contourne en outre les règles de subventionnement.

Concernant le nouveau columbarium et la sécurisation des établissements, la commune a invoqué respectivement un « souci esthétique d'harmonisation paysagère » et non technique, ainsi que l'urgence. Toutefois, elle n'a pas démontré s'être trouvée dans un des cas énumérés par la réglementation lui permettant de s'affranchir d'une publicité préalable et d'une mise en concurrence (article 35 du code des marchés publics repris par article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics alors en vigueur).

8.2 Le marché de travaux de voirie passé en 2016

Entre 2014 et 2018, la voirie (voirie, équipement urbain, rénovation du centre-ville et des abords de la piscine) constitue de loin le premier investissement (cf. supra l'investissement). Pour ces travaux, la commune a passé deux marchés à bons de commande (article 77 du code des marchés publics alors en vigueur). Le premier de 2012 ayant été examiné lors du précédent contrôle, ce sont les conditions d'attribution en 2016 et d'exécution en 2016 et 2017 du deuxième qui ont été contrôlées. Fin 2017, les factures établies par le titulaire en référence à ce marché s'élèvent à 1,1 M€.

N'appellent pas de commentaire notamment le formalisme adopté (procédure adaptée) répondant au montant du marché, le délai de publicité, la compétence du signataire du marché ayant reçu délégation, le respect des montants initialement fixés au stade de l'exécution (montant annuel maximal de 1 000 000 € HT). En revanche, les éléments suivants appellent des observations.

8.2.1 Un critère prix qui aurait pu se baser sur une meilleure évaluation des besoins au stade de l'analyse des offres

Malgré l'intérêt des entreprises pour la consultation (15 dossiers retirés), deux dossiers ont été déposés. L'analyse des offres a été réalisée par le service des marchés publics pour la vérification des pièces administratives et par le service voirie des services techniques pour le jugement des offres. L'offre la mieux disante a été recherchée à partir des critères de la valeur technique pour 60 % et du prix pour 40 %. Les candidats ayant recueilli la note maximale de 10 sur le critère technique, le critère prix a permis de les départager. S'agissant d'un marché à bons de commande, ce dernier critère a été analysé à partir d'un bordereau de prix unitaires et de bons de commande tests.

8.2.1.1 Un bordereau de prix unitaires ne prévoyant pas tous les matériaux et prestations utilisés

Le bon de commande n° 5 inclut des matériaux et prestations dont les références qui signifient « prix nouveaux » (« PN1 » à « PN19 ») n'ont pas de correspondance dans le bordereau de prix unitaires (BPU) du marché de 2016. D'autres bons de commandes passés en 2016 en 2017 incluent également des « prix nouveaux » sans correspondance dans le BPU. Cela représente 19 produits et 20,7 % du montant des neuf premiers bons de commande passés en 2016 et 2017 (cf. annexe). Aucun avenant n'a été passé pour cinq de ces produits, la commune indiquant que cette situation serait régularisée.

8.2.1.2 Un bordereau de prix unitaires test peu représentatif des travaux réalisés

L'équipe de contrôle a examiné la pertinence du bordereau de prix unitaires test, d'un montant total de 1,94 M€, par rapport à un échantillon représentatif des neuf premiers bons de commande passés et payés entre mi-2016 et fin 2017 (18 mois), pour un montant total de 1,14 M€. Des anomalies flagrantes sont apparues. Par exemple, les enrobés bitumineux constituent 53 % du BPU test. Or ils ne représentent que 7,9 % des neuf bons de commandes passés. À contrario, différents produits, qui ne constituaient que 3,3 % du BPU test, représentent 43 % des neuf bons de commandes passés. Les bons de commandes test sont également peu représentatifs des travaux réalisés.

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué que les réunions de riverains et les préconisations de l'architecte des bâtiments de France, ne pouvant être anticipées, expliquaient l'existence de matériaux nouveaux ou utilisés dans des proportions différentes de celles prévues, et qu'elle serait attentive aux constats de la chambre pour l'avenir.

8.2.2 Des erreurs dans l'application du bordereau de prix unitaires traduisant une déficience du contrôle

Les quatre premiers bons de commande n° 1 à 4 passés en octobre et novembre 2016 dans le cadre du nouveau marché de 2016 ont été établis sur la base du bordereau de prix unitaires du précédent marché de 2012.

Par ailleurs, le bon de commande n° 5 passé en avril 2017 renferme une erreur sur la référence et par suite le prix unitaire du béton désactivé, qui est le principal composant de ce bon de commande, dès lors que la surface du chantier de 4 150 m² n'était pas inférieure mais supérieure à 50 m². Le surcoût versé par la commune à la société Eiffage représente 17 845,00 € HT.

La commune a émis un titre de recette à l'encontre de la société pour récupérer les sommes indues. Il n'en reste pas moins que ces erreurs traduisent une déficience du contrôle, lequel suit pourtant la chaîne suivante : bon de commande test établi par les services techniques et validé par un élu, engagement en comptabilité du bon de commande validé par la direction générale et signé par l'adjoint délégué, réception des travaux visée par le responsable des services techniques et signée par l'élu, validation de la facture par le responsable des services techniques. Cela pourrait plaider en faveur du renforcement du service finances et marchés publics qui a été resserré (cf. supra la « fonction » finances), constat sur lequel la commune s'accorde en projetant de recruter un juriste et de systématiser le contrôle par ce service des prix appliqués dans les bons de commande voirie.

Recommandation n° 4 : rendre effectif le contrôle en matière de passation et d'exécution des marchés publics



Les publications de la chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr