



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE VENDÔME (Département de Loir-et-Cher)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 6 juillet 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	8
1.1 La commune dispose d'atouts en termes d'attractivité.....	8
1.2 Une intégration institutionnelle dans le territoire	9
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE SONT LARGEMENT PERFECTIBLES	10
2.1 Les irrégularités dans la gestion des immobilisations faussent les résultats.....	11
2.1.1 La commune ne maîtrise pas son inventaire comptable	11
2.1.2 Les cessions d'immobilisations ne sont pas comptablement suivies.....	12
2.1.3 Des écritures d'immobilisation sont encore à réaliser	14
2.2 Le délai global de paiement s'est nettement détérioré.....	14
2.2.1 La responsabilité des retards de paiement est imputable à l'ordonnateur.....	15
2.2.2 Les intérêts moratoires ne sont pas appliqués.....	15
2.2.3 Les délais s'expliquent en partie par les retards pris dans la transformation numérique	16
2.3 La transparence financière et la qualité de l'information sont à améliorer.....	18
2.3.1 La procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement est à sécuriser	18
2.3.2 Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) doivent être complétés	19
2.3.3 La publicité des budgets et comptes administratifs doit être assurée en ligne.....	20
2.3.4 Les bilans sociaux ne sont pas réalisés	20
2.4 D'autres insuffisances comptables appellent des corrections	21
2.4.1 La justification des restes à réaliser s'est avérée complexe	21
2.4.2 Certains rattachements s'expliquent par un manque d'anticipation	21
2.4.3 La politique de provisions est à mettre en place	22
3 LA SITUATION FINANCIÈRE EST SOLIDE	22
3.1 Les charges de gestion ont légèrement diminué	23
3.1.1 La commune s'est inscrite volontairement dans une démarche de maîtrise contractualisée des dépenses.....	23
3.1.2 Les charges à caractère général sont contenues.....	24
3.1.3 Les charges de personnels (chapitre 012) baissent à la faveur de transferts à la communauté d'agglomération	24
3.1.4 Les autres charges ont nettement diminué	25
3.2 Après une baisse, les produits de gestion retrouvent leur niveau de 2015.....	25
3.2.1 Les produits flexibles sont stables	25
3.2.2 Après une période de forte baisse, les produits rigides repartent à la hausse	26
3.3 Le niveau d'autofinancement est satisfaisant	27
3.4 La dette a augmenté mais l'encours reste maîtrisé	28
3.5 La trésorerie est confortable.....	29

4	LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX A ÉTÉ MIS AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ	29
4.1	La commune a planifié un programme d'investissement ambitieux centré sur l'aménagement urbain.....	30
4.1.1	Le PPI 2015-2020 a décliné un programme centré sur les grands projets d'aménagement.....	30
4.1.2	Le début de mandat a vu une forte inflation des montants planifiés.....	31
4.1.3	Le processus de planification du PPI doit être amélioré.....	31
4.2	L'exécution du programme 2015-2020 devra être poursuivie sur la mandature en cours.....	33
4.2.1	La comptabilité analytique ne permet pas un suivi précis des politiques d'investissement	33
4.2.2	Les dépenses d'équipement se sont largement concentrées sur l'urbanisme.....	34
4.2.3	Le montant des subventions versées à la CATV invite à un suivi plus rigoureux.....	35
4.3	Le financement des investissements est maîtrisé.....	37
4.3.1	Les financements propres ont financé les trois-quarts des dépenses d'investissement	38
4.3.2	La commune est parvenue à mobiliser un bon niveau de subventions, provenant majoritairement de la région.....	39
4.3.3	Le bilan des cessions immobilières est mitigé.....	40
4.4	L'entretien doit être mieux évalué et adapté aux besoins	43
4.4.1	La commune dispose d'un patrimoine important qui présente des besoins d'entretien substantiels	43
4.4.2	Les besoins d'entretien sont connus mais peu documentés financièrement.....	45
4.4.3	Les dépenses dédiées à l'entretien n'ont pas pu être évaluées.....	47
	ANNEXES	49

SYNTHÈSE

Ville centre de la communauté d'agglomération Territoires Vendômois (CATV), Vendôme est l'animatrice économique et culturelle d'un large territoire auquel elle donne son nom. La ville demeure toutefois éloignée de grands axes régionaux et doit affirmer son positionnement face aux agglomérations voisines le long de la Loire et autour du Perche.

Consciente de ces enjeux, la commune a placé l'attractivité au cœur de ses politiques publiques, d'une part, en s'appuyant sur des atouts existants comme son patrimoine culturel, sa liaison privilégiée sur la ligne à grande vitesse TGV Atlantique, et un certain dynamisme économique, et, d'autre part, en planifiant un programme d'investissement ambitieux.

Avec 42 M€ de dépenses programmées sur la période 2015-2020, la commune a souhaité investir autour de marqueurs forts. Des grands projets de transformation urbaine ont été lancés en centre-ville, avec l'installation prévue d'ateliers d'un célèbre maroquinier dans le quartier Rochambeau, ainsi que des projets de rénovation d'infrastructures comme ceux des écoles Jules Ferry / Anatole France.

Ce programme a pu être conduit grâce à une situation financière solide à l'origine, et dont la commune a su maintenir les grands équilibres. Elle a fait le choix de s'inscrire dans le dispositif de contractualisation avec l'État de réduction du déficit public, et a contenu ses charges conformément aux objectifs fixés. Les produits sont restés stables malgré une baisse ponctuelle des dotations de l'Etat au début du mandat.

Les investissements à venir risquent cependant de peser sur les marges de manœuvre de la commune. En effet, environ un quart du précédent programme d'investissement n'a pas encore été exécuté et devra être porté par la présente mandature. D'autre part, la commune doit veiller à mieux évaluer et anticiper ses besoins d'entretien, qui risquent de s'accroître en raison du caractère vieillissant de son patrimoine.

Retardée par des processus encore trop largement manuels et chronophages, l'administration de la commune a insuffisamment anticipé les transformations numériques nécessaires d'une part à l'efficacité de ses procédures et de ses outils d'aide à la décision stratégique, et d'autre part à la production de comptes fiables au service d'une analyse financière sécurisée.

Ces carences ont impacté l'ensemble de la chaîne comptable avec des conséquences notables sur la dégradation des délais de paiement, sur la tenue de l'inventaire et sur le calcul des résultats. Ainsi, la commune a affiché des produits minorés de 3,7 M€ faute d'enregistrement des cessions, sans information aux élus, et avec comme corollaire la constitution d'une dette excessive par rapport aux besoins financiers réels, même si elle reste maîtrisée.

Ce constat est d'autant plus important que les services d'appui sont communs avec la communauté d'agglomération Territoires Vendômois, et que leur activité s'est intensifiée avec l'accroissement des compétences et du périmètre géographique de l'intercommunalité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : unifier et fiabiliser l'inventaire physique et comptable de la commune.

Recommandation n° 2 : corriger le contenu des bilans annuels des cessions et acquisitions.

Recommandation n° 3 : régulariser les écritures comptables de cessions et les sorties d'actifs correspondantes.

Recommandation n° 4 : mettre à jour le transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21.

Recommandation n° 5 : payer les fournisseurs dans les délais règlementaires et mandater les intérêts moratoires au bénéfice des entreprises dont les factures sont réglées en retard.

Recommandation n° 6 : engager les projets numériques visant à améliorer la chaîne budgétaire et comptable, notamment sa dématérialisation.

Recommandation n° 7 : enrichir le rapport d'orientation budgétaire par une présentation pluriannuelle des investissements, et par la production de la structure des effectifs en personnel.

Recommandation n° 8 : mettre en place un plan pluriannuel d'entretien et inscrire les provisions correspondantes.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Vendôme a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire pour la période s'ouvrant par l'exercice 2015.

Il a été réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF) qui dispose que : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations* ».

Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles ont été définies par le CJF, sont présentées en annexe n° 1.

Le plan de marche communiqué par la commune

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a produit un document intitulé 'plan de marche' de la direction de la stratégie financière. Elle s'y réfère également sous le terme 'projet de service'. Ce document liste huit actions à entreprendre qui correspondent, pour l'essentiel, à des améliorations en réponse aux constats formulés par la chambre. Ces actions sont déclinées en sous-axes.

Si ce document acte la volonté de transformation de la collectivité, il s'agit d'un document de cadrage dont les modalités concrètes de mise en œuvre restent à préciser, et qui n'a pas pu être analysé par la chambre. Il n'est par ailleurs pas indiqué si le plan de marche, non daté et non signé, a fait l'objet d'une validation par les services internes ou les organes délibérants.

C'est donc avec ces réserves que la chambre a repris, lorsque c'était applicable, les propositions formulées par la commune dans son plan de marche.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 La commune dispose d'atouts en termes d'attractivité

La commune de Vendôme compte 16 569 habitants en 2017, la plaçant en troisième position du département du Loir-et-Cher et en 14^e position de la région Centre-Val de Loire. La dynamique démographique est légèrement défavorable avec une diminution de 2,7 % par rapport à 2012 contre une augmentation de 0,1 % dans le département.

La ville est dans une situation géographique plutôt isolée à l'écart des grands axes autoroutiers (A10/A11) qui la place à une heure des métropoles voisines d'Orléans, de Tours ou du Mans, et à 40 minutes de la préfecture à Blois. La desserte de la commune par la gare TGV de Vendôme/Villiers-sur-Loir s'est donc avérée une véritable opportunité de la rapprocher des zones d'activités parisiennes et tourangelles : la commune se place à 43 minutes de Paris et à 20 minutes de Tours, alors que le chef-lieu du département est à 1 h 45 de la capitale.

Autre élément d'attractivité, la commune s'est affirmée comme un pôle culturel régional, avec la construction d'une salle de spectacles (Minotaure) et la création de nombreux festivals. C'est également une ville touristique, grâce à sa proximité avec les sites des châteaux de la Loire. Depuis 1986, la commune de Vendôme a été reconnue ville d'art et d'histoire par le ministère de la culture.

Afin de développer sa notoriété, la commune a promu une initiative originale de marketing territorial avec le dépôt de la marque Vendôme, lancée en 2016 avec le slogan « Vendôme, bien plus qu'une place ».

Le développement d'une notoriété territoriale



Le dépôt de la marque Vendôme en 2016 par la commune répond à un double objectif. Celui de protéger un nom faisant l'objet d'une large appropriation commerciale avec près de 253 dépôts de marque enregistrés à l'institut national de la propriété industrielle (INPI). La commune a également souhaité développer sa notoriété dans une région touristique où ses voisins disposent de fortes identités territoriales (Val de Loire, Perche, Orléanais).

La marque est accompagnée d'un logo et d'un slogan qui rappelle la place parisienne du même nom qui abritait autrefois l'hôtel particulier du duc de Vendôme.

La visibilité de la marque est assurée par différents supports : ambassadeurs bénévoles, organisation ou participation à des événements marketings, site internet :

<https://bienplusquuneplace.com>. Depuis 2015 les dépenses occasionnées pour la gestion de la marque se sont élevées à environ 45 000 € par an, la moitié concernant des frais publicitaires.

La commune utilise également la marque comme levier d'attractivité économique en permettant à des entreprises du territoire d'utiliser gracieusement la notoriété du nom, dans le respect d'une charte imposant un positionnement artisanal et haut de gamme. Une quarantaine d'entreprises sont recensées sur le catalogue des produits signés « Vendôme », dans le domaine de l'artisanat (10 entreprises), du tourisme (13 sites) ou de la gastronomie (9 entreprises).

Dans le cadre de l'installation d'un atelier de confection à Vendôme, la commune a cédé à la société Louis Vuitton, en novembre 2018, le droit d'utilisation de la marque sur des produits de maroquinerie pour une somme de 10 000 €. La société a octroyé en retour une licence gracieuse d'utilisation non-exclusive à la commune pour une durée de 10 ans, afin que la marque puisse continuer à être exploitée au bénéfice d'entreprises locales. Une cession similaire a été autorisée en janvier 2021 par l'assemblée délibérante concernant les produits de joaillerie.

L'attractivité économique du territoire est une priorité revendiquée de la commune. Près de 1 000 entreprises (INSEE 2019) sont installées sur le territoire communal. La dynamique a été marquée par l'annonce de l'implantation par la société Louis Vuitton d'un pôle de compétences sur les cuirs précieux, et d'un atelier de maroquinerie dans le quartier Rochambeau. La commune accueille par ailleurs un centre hospitalier, principal employeur local.

La situation économique du territoire est contrastée. Malgré des atouts indéniables, la situation à venir est incertaine. La commune est par ailleurs concernée par une situation sociale dégradée. Le taux de chômage¹ est plus élevé que ceux de l'agglomération et du département. Le taux de pauvreté est de 18,0 % contre 12,8 % dans le département, et la commune est éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU).

Ces constats devront néanmoins être nuancés des effets attendus de la crise sanitaire sur la situation économique, encore mal connus.

1.2 Une intégration institutionnelle dans le territoire

La commune appartient depuis le 1er janvier 2017 à la communauté d'agglomération Territoires Vendômois (CATV) qui regroupe 65 communes pour 54 450 habitants établies sur un vaste territoire rural, et dont elle est la ville centre. Elle appartenait depuis 1993 à la communauté de communes du Pays de Vendôme (CPV) qui a fusionné avec trois autres communautés de communes pour constituer la nouvelle intercommunalité.

Signe d'une intégration déjà avancée, la commune de Vendôme et la communauté d'agglomération sont administrées par un organigramme commun, et le siège de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comme celui de la commune se situe à la mairie

¹ 16,6 % pour la commune, 11,7% au niveau de l'agglomération et 12,5 % dans le département au sens du recensement de la population. L'INSEE calcule également le taux de chômage au niveau localisé, par estimation, mais ces données ne sont disponibles qu'au niveau du bassin d'emploi, et pas au niveau communal.

de Vendôme. Cette administration locale unique (ALU) regroupe l'ensemble des directions fonctionnelles et opérationnelles, notamment la direction de la stratégie financière, avec une direction générale unique.

La comptabilité est marquée en conséquence par des flux financiers croisés importants avec l'agglomération : remboursements des frais de personnels, de mises à disposition et travaux divers pour un montant annuel d'environ 3,2 M€ hors attribution de compensation.

Le maire de la commune, M. Laurent Brillard a été élu président de la communauté d'agglomération Territoires Vendômois depuis le 1^{er} février 2019. Il a succédé dans ces fonctions à M. Pascal Brindeau en 2019 lorsque celui-ci est devenu député de la 3^e circonscription de Loir-et-Cher. M. Laurent Brillard a été réélu au premier tour des dernières élections municipales de mars et juin 2020.

La commune de Vendôme est également membre de deux syndicats² : le syndicat mixte du Pays Vendômois qui porte la politique régionale de contrat de pays et toutes les politiques d'aménagement du territoire et le syndicat intercommunal de la distribution d'énergie en Loir-et-Cher (SIDELC), autorité organisatrice des services publics de l'électricité pour le département du Loir-et-Cher.

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE SONT LARGEMENT PERFECTIBLES

Des comptes fiables doivent être réguliers et sincères. Ils doivent refléter l'image fidèle du résultat de la gestion, du patrimoine et de la situation financière :

- la régularité implique la conformité à la réglementation en vigueur des opérations financières conduisant à des enregistrements comptables ;
- la sincérité est l'application de bonne foi des règles et procédures comptables en vigueur, afin de traduire la connaissance que les acteurs chargés de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des opérations enregistrées en comptabilité ;
- l'image fidèle est la représentation chiffrée, aussi objective et précise que possible, de la réalité financière et patrimoniale de l'organisme public local par la comptabilité générale afin que toute personne externe puisse en avoir une perception exacte.

L'étude de la fiabilité des comptes a porté sur le budget principal.

² La commune était également membre du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable et de transport TéA jusqu'aux transferts progressifs de ses compétences (transports urbains, eau et assainissement) à la CATV.

2.1 Les irrégularités dans la gestion des immobilisations faussent les résultats

2.1.1 La commune ne maîtrise pas son inventaire comptable

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Elle prévoit la tenue d'un état de l'actif par le comptable, les années paires, et d'un inventaire comptable par l'ordonnateur, ce dernier constituant le volet financier des biens répertoriés dans son inventaire physique. Ces deux états doivent être concordants.

La chambre constate l'absence d'inventaire au 31 décembre 2018 - date de production du dernier état d'actif du comptable. Cette carence indique que la commune a validé en le signant l'état du comptable sans s'assurer de l'existence d'un inventaire correspondant en son sein.

À la demande de la chambre, l'ordonnateur a produit le 7 octobre 2020 un inventaire comptable sous la forme d'une édition PDF intitulée « état détaillé de l'actif au 31/12/2020 ».

L'étude de cet inventaire a montré que la commune a choisi une gestion de ses immobilisations où chaque dépense fait l'objet d'une inscription distincte à l'inventaire, présentant ainsi une kyrielle de sommes de montants divers et sans possibilité de regroupement. Cette méthode emporte une conséquence immédiate pour les services, celle de ne plus être en mesure d'opérer un suivi régulier de l'inventaire comptable en raison du volume des immobilisations à gérer : l'inventaire communiqué à la chambre comporte ainsi 844 pages.

La qualité de la tenue de l'inventaire comptable de l'ordonnateur s'apprécie également au regard de sa concordance avec l'état de l'actif du comptable. Toutefois, cette vérification s'est avérée difficile eu égard aux dates de production différentes des deux documents.

Même en intégrant ce biais, des écarts importants ont été constatés sans pouvoir être justifiés. Ces différences invitent à s'interroger sur la qualité et la fiabilité des documents produits, qu'ils proviennent du comptable ou de l'ordonnateur. La chambre recommande donc à la commune de conduire un travail de fiabilisation et de mise en cohérence de son inventaire comptable avec les états du comptable en collaboration avec ce dernier.

Recommandation n° 1 : unifier et fiabiliser l'inventaire physique et comptable de la commune.
--

En réponse à la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait inscrit l'amélioration de la qualité de son actif à son plan de marche mentionné en introduction, les modalités de mise en œuvre de cette mesure restant à préciser.

2.1.2 Les cessions d'immobilisations ne sont pas comptablement suivies

2.1.2.1 Le bilan annuel prévu par la loi n'est pas correctement renseigné

Le bilan des cessions et acquisitions opérées sur le territoire d'une commune de plus de 2 000 habitants doit faire l'objet annuellement d'une délibération en application de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le bilan est annexé au compte administratif de la commune.

La commune de Vendôme a produit les cinq bilans des opérations de la période 2015-2019. Ceux-ci rappellent les décisions délibératives de cession ou d'acquisition prises pendant l'exercice, c'est-à-dire les transactions envisagées, et non pas celles effectivement opérées³, comme l'exige la loi. En conséquence, les bilans comportent des erreurs :

- trois transactions⁴ n'ont pu être menées à leur terme mais figurent dans les bilans ;
- pour trois autres transactions, l'exercice d'une clause de substitution a modifié l'identité de l'acquéreur initialement prévu sans correction du bilan.

Ces erreurs pourraient être anecdotiques si la réalité des opérations de cessions pouvait être retrouvée par le biais du bilan comptable. Or, comme expliqué ci-après, les comptes sont également entachés d'erreurs, plus précisément d'omissions car la commune n'enregistre plus ses opérations de cessions en comptabilité depuis 2017.

La chambre rappelle donc que le bilan prévu par la loi vise à fournir les données essentielles permettant à l'organe délibérant, et plus largement à la population, de porter une appréciation sur la politique immobilière de la collectivité. Il ne saurait porter à leur connaissance des opérations non réalisées ou des informations insuffisamment précises sur l'identité effective de leurs bénéficiaires.

Il appartient donc à la commune de Vendôme de réaliser des bilans annuels fiables et complets indiquant les caractéristiques essentielles des opérations effectuées durant l'exercice et ne se limitant pas à la seule récapitulation des opérations envisagées par délibération.

Recommandation n° 2 : corriger le contenu des bilans annuels des cessions et acquisitions.

2.1.2.2 Les cessions ne sont plus enregistrées comptablement depuis 2017

Les vérifications conduites par la chambre ont montré que de nombreuses cessions immobilières n'avaient pas été enregistrées comptablement. Plus précisément, ces opérations ne sont plus enregistrées depuis 2017.

Les produits des cessions non enregistrées ont donc dû être imputés comptablement sur le compte d'attente 471 au lieu du compte de cession prévu à cet effet, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

³ Le caractère « opérant » pouvant se constater dès l'échange des consentements sur la chose et le prix sans attendre la formalisation de l'acte authentique.

⁴ 2017 : Rue d'Azé, 106-108 Faubourg Saint-Bienheureux – 2019 : 7 et 11 rue des Écoles.

Tableau n° 1 : Cessions figurant au budget principal (€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Cessions enregistrées (c/775)	265 392	187 250		2 124		
Cessions en attente d'enregistrement (c/471)			95 866	929 904	2 033 230	589 758

Sources : CRC à partir des comptes de gestion et état de solde du comptable

La chambre a pu identifier 31 cessions non enregistrées pour un montant total de 3,78 M€. Le détail complet est donné en annexe n° 2 et les principales transactions sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 2 : Principales cessions d'immeubles non enregistrées

État de développement des soldes - Compte 471		Bilans annuels de la commune	
Date	Montant	Opération	Année de délibération
14/05/2019	1 030 000	Deux immeubles (bâtiment D et partie du bâtiment A) au Quartier Rochambeau AR 371p AR459	2019
14/05/2019	670 000	Deux immeubles (bâtiment A) au quartier Rochambeau	2019
16/04/2018	520 000	Immeubles situés au 59 bis et ter faubourg Chartrain	2018
26/06/2020	489 873	Quartier Rochambeau Bât.T'	2015
20/12/2019	288 000	Avenue Gérard Yvon	2018

Source : Traitement CRC d'après données comptables et bilans annuels des cessions

Cette situation a été corroborée par la commune, qui évalue le montant des opérations en compte d'attente à 3,56 M€. La collectivité a expliqué que les écritures de cessions n'ont pas été passées depuis plusieurs exercices pour des raisons qui tiennent à l'établissement d'autres priorités et à l'organisation de la direction des finances.

Ces omissions ne constituent pas à proprement parler un préjudice financier puisque les produits de cessions ont été encaissés par la commune. Cependant, ces écritures n'ayant pas été inscrites budgétairement, elles sont susceptibles de minorer le résultat comptable présenté par la collectivité et mettent ainsi en doute la fiabilité des comptes.

Les écritures devront donc être régularisées rétroactivement. La commune a indiqué que son objectif était de réaliser les écritures liées aux virements intervenus lors des exercices antérieurs (soit 3,05 M€) en 2020, le solde au cours du 1^{er} trimestre 2021.

Ces régularisations risquent toutefois de n'être que partielles car la collectivité a précisé ne pas être en mesure de déterminer les plus ou moins-values en raison des difficultés à retrouver, dans l'actif, l'ensemble des éléments relatifs aux biens cédés et notamment leur valeur nette comptable servant au calcul.

Recommandation n° 3 : régulariser les écritures comptables de cessions et les sorties d'actifs correspondantes.

La commune a indiqué en réponse à la chambre que l'amélioration de la qualité de l'inventaire, prévue dans son plan de marche, devrait permettre d'identifier les biens correspondants.

2.1.3 Des écritures d'immobilisation sont encore à réaliser

Le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Lorsque les travaux sont achevés, ces dépenses doivent être virées aux comptes 21, que les actifs soient amortissables ou non.

La commune méconnaît le mécanisme de transfert des comptes 23 aux comptes 21. Ainsi, le compte 23 de l'état d'actif 2018 du comptable enregistre près de 400 opérations pour un montant immobilisé de 16,1 M€, dont les dates d'acquisition sont antérieures à 2016 et qu'on peut donc supposer achevées pour la plupart.

Le fait de maintenir au compte 23 des dépenses de travaux achevés a pour principale conséquence, pour les comptes amortissables⁵, de retarder l'amortissement des immobilisations et donc de majorer artificiellement le résultat financier de la collectivité.

La chambre rappelle également que l'amortissement des immobilisations est un élément de bonne gestion financière qui permet de constater la dépréciation des biens inscrits à l'actif de la commune et d'étaler dans le temps la charge consécutive à leur remplacement. La mise en œuvre de l'amortissement a ainsi pour conséquence de créer un autofinancement minimal afin de maintenir un équilibre entre le recours aux fonds propres et à l'emprunt pour le financement de ses futurs équipements.

Recommandation n° 4 : mettre à jour le transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21.

2.2 Le délai global de paiement s'est nettement détérioré

Les règles en matière de délai de paiement

En application des dispositions des articles L. 2192-10 et R. 2192-10 du code de la commande publique, le délai global de paiement est le délai imparti à la personne publique pour payer le titulaire d'un marché public.

Ce délai ne peut excéder 30 jours : 20 jours sont accordés à l'ordonnateur pour procéder au mandatement de la dépense et 10 jours sont accordés au comptable pour prendre en charge le paiement et le rendre libératoire.

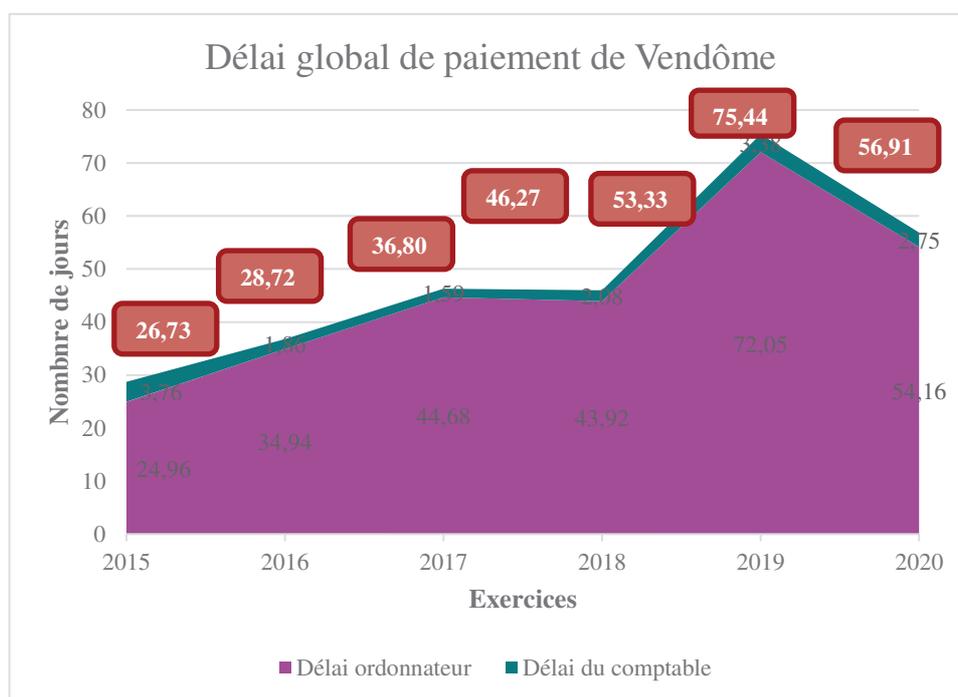
Le défaut de paiement dans le délai imparti fait courir de plein droit et sans autre formalité, au bénéfice du titulaire du marché, des intérêts moratoires.

⁵ Les comptes amortissables concernent une partie du compte 2315 et ceux fixés par la délibération du 26 juin 1996 fixant les durées d'amortissement

2.2.1 La responsabilité des retards de paiement est imputable à l'ordonnateur

Le délai global de paiement de la commune de Vendôme n'a cessé d'augmenter depuis 2015. Dès le mois de janvier 2016, le plafond des 30 jours a été systématiquement dépassé en moyenne mensuelle pour atteindre le pic de 103 jours au mois de mars 2019. La moyenne annuelle 2019 s'est établie à 75 jours, soit plus du double du délai global autorisé. La tendance s'est inversée en 2020.

Graphique n° 1 : Délai global de paiement de la commune de Vendôme de 2015 à 2020



Source : Extractions de Delphes

Le non-respect du délai de paiement est uniquement attribuable à l'ordonnateur, le délai du comptable de la commune étant de trois jours en moyenne, soit très en deçà des dix jours lui étant impartis.

La commune explique cet allongement du délai de paiement par le sous-effectif de la direction des finances, et par le fait qu'elle n'a pas engagé suffisamment tôt la dématérialisation de la chaîne budgétaire et comptable. Il n'existe pas non plus d'engagement partenarial avec le comptable de la collectivité.

2.2.2 Les intérêts moratoires ne sont pas appliqués

Ces dépassements mettent potentiellement en difficulté la trésorerie des fournisseurs en attente de paiement, notamment les plus fragiles d'entre eux. La récurrence de ces retards peut

constituer un frein à la candidature d'entreprises aux offres de marchés publiées par la commune et ainsi la priver des effets bénéfiques attendus de la mise en concurrence.

Par ailleurs, depuis 2018, la commune ne mandate plus les intérêts moratoires qu'elle a pourtant l'obligation légale⁶ de verser à ses fournisseurs. Il lui appartient de calculer elle-même, et pour chaque facture réglée hors des délais de paiement réglementaires, les intérêts et de les mandater de sa propre initiative.

Recommandation n° 5 : payer les fournisseurs dans les délais réglementaires et mandater les intérêts moratoires au bénéfice des entreprises dont les factures sont réglées en retard.

L'ordonnateur a indiqué en réponse à la chambre avoir inscrit l'amélioration de ses délais de paiement au récent plan de marche de la direction de la stratégie financière. Les modalités de mises en œuvre sont à préciser.

2.2.3 Les délais s'expliquent en partie par les retards pris dans la transformation numérique

Les projets et outils informatiques de la direction des finances sont placés sous la responsabilité de la direction des services informatiques (DIST), rattachée à la direction générale du pôle ressources, et qui regroupe huit personnes.

Un rapport d'audit de la direction, réalisé par un cabinet externe et remis en avril 2020, a conclu à un retard général pris dans la transformation numérique de la collectivité. Les services ont réalisé, sur la base des préconisations du rapport, une feuille de route des projets de transformation numérique à l'horizon 2023. Une des priorités identifiées concerne la dématérialisation, qui concerne évidemment la chaîne comptable.

⁶ Code de la commande publique – art. L. 2192-13 : Dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires dont le taux est fixé par voie réglementaire. Il ouvre droit, (...) à des intérêts moratoires, à une indemnité forfaitaire et, le cas échéant, à une indemnisation complémentaire versés au créancier par le pouvoir adjudicateur. Le retard de paiement donne lieu, de plein droit et sans autre formalité, au versement d'une indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, dont le montant est fixé par voie réglementaire. Lorsque les frais de recouvrement exposés sont supérieurs au montant de l'indemnité forfaitaire prévue à l'alinéa précédent, le créancier peut demander une indemnisation complémentaire, sur justification.

La dématérialisation de la chaîne comptable

La dématérialisation de la chaîne comptable est inscrite dans un cadre législatif⁷ imposant un délai de mise en œuvre précis ; le chantier devait être terminé au 1^{er} janvier 2019 pour les communes et groupements intercommunaux de plus de 10 000 habitants. Plutôt que de laisser chaque collectivité développer son propre système de réception des factures dématérialisées, l'État a développé et imposé une solution mutualisée, qui depuis le 1^{er} janvier 2017, concentre toutes les factures destinées à la sphère publique, puis les route vers leur destinataire final.

Ce portail dit « Chorus Pro » accessible depuis internet, est mis à disposition des collectivités et de leurs fournisseurs, permettant le dépôt, la réception et la transmission des factures sous forme électronique.

De l'autre côté de la chaîne comptable, la direction générale des finances publiques a institué le protocole d'échange standard version 2 (PES V2), solution de dématérialisation des titres de recettes, des mandats de dépenses et des bordereaux récapitulatifs dès lors qu'ils sont signés électroniquement. Ce protocole de transmission est la seule modalité de transmission des pièces justificatives dématérialisées de l'ordonnateur vers le comptable.

Si le début et la fin de la chaîne comptable sont bien dématérialisés, la phase intermédiaire, placée sous la responsabilité et la gouvernance de la collectivité, ne l'est pas. Ainsi, les factures dématérialisées réceptionnées par la commune dans Chorus Pro sont pour partie - à hauteur d'un tiers - matérialisées pour être traitées à la main par les services opérationnels (validation du service fait, rapprochement du bon de commande non dématérialisé avec la facture) puis liquidées et mandatées. Celles-ci sont à nouveau dématérialisées pour partir avec le flux PES V2 vers le logiciel du comptable public.

Cette pratique alourdit le processus de traitement d'une partie des factures, et donc les délais de traitement, et en accroît le coût pour la commune puisque les opérations manuelles qui en résultent, par ailleurs susceptibles d'erreurs, supposent plus de personnels mobilisés sur leur traitement. Elle emporte donc des conséquences en termes d'efficacité. L'économie potentielle que pourrait tirer la commune d'une dématérialisation complète est estimée à 13 743€ pour l'exercice 2017, 12 747 € pour 2018 et 16 893 € pour 2019⁸.

Le logiciel de gestion financière équipant la direction des finances, produit standard et largement diffusé au sein de collectivités territoriales de cette strate, est compatible avec les modules permettant l'automatisation de nombreuses tâches⁹, sous réserve d'une amélioration des paramétrages aux besoins recensés.

Il n'apparaît donc pas concevable que des tâches structurantes que doit assurer une direction des finances, allant du travail de prospective - dont la dernière mise à jour date de mai

⁷ Ordonnance du 26 juin 2014 prise en application de la loi du 2 janvier 2014 prévoyant l'introduction progressive de la facturation électronique dans toutes les administrations publiques.

⁸ Le gain de la dématérialisation est estimé entre 1 et 6 euros par facture pour les collectivités selon la mission de déploiement de la dématérialisation de la DGFIP dans l'ouvrage « vive la dématérialisation » présentation de la solution Chorus Pro. Calcul effectué sur la base d'un gain moyen de 3 € par facture et d'un volume de factures traitées de 4 581 factures en 2017, 4 249 factures en 2018 et 5 661 factures en 2019.

⁹ Comme la collation engagement-liquidation, l'horodatage des factures, la validation électronique du service fait (concomitant à la livraison du bien et anticipé à la réception de la facture), l'archivage (et non le stockage) automatisé des factures et des pièces comptables.

2020 et n'a pas été actualisée depuis – à la fiabilité des écritures comptables, soient reléguées au second rang des priorités lorsque des outils permettraient de dégager le temps nécessaire à leur réalisation.

En conclusion, la chambre constate la nécessité de dématérialiser les tâches permettant à la direction des finances de mobiliser ses forces sur des fonctions d'analyse au service de la performance de la commune, plutôt que sur des tâches d'exécution.

Recommandation n° 6 : engager les projets numériques visant à améliorer la chaîne budgétaire et comptable, notamment sa dématérialisation.

La commune a pris acte de ces constats et a formalisé, dans le plan de marche produit à l'occasion de la phase contradictoire, des propositions d'amélioration dans l'axe 'Engager ou finaliser des composantes du projet numérique de la direction'. Les modalités de mise en œuvre des propositions prises par la commune sont à préciser.

2.3 La transparence financière et la qualité de l'information sont à améliorer

2.3.1 La procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement est à sécuriser

Les autorisations de programme (AP) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. La procédure est appliquée pour des programmes s'échelonnant sur au moins deux exercices.

La commune n'a pas mis en place de règlement budgétaire. Ce document, certes facultatif, a néanmoins l'avantage de décrire et de faire connaître les procédures, de définir un référentiel commun, de rappeler les normes applicables et de préciser éventuellement les pratiques en matière d'autorisation de programme (AP) et de crédit de paiement (CP).

Les autorisations sont régulièrement présentées au vote du conseil municipal, ainsi que dans les documents budgétaires, mais l'outil demeure peu mobilisé. En 2018 on ne relevait que quatre opérations pour un total d'autorisations de 10,2 M€, soit seulement un quart des dépenses prévues dans le plan pluriannuel d'investissement. Certaines anomalies ont également été relevées dans l'annexe du compte administratif qui présentait des chiffres non justifiés.

La commune doit donc veiller à inscrire en AP/CP l'ensemble des programmes éligibles, et correctement remplir ces tableaux de synthèse pour assurer une bonne information financière notamment pour l'assemblée délibérante.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur a précisé qu'une démarche d'amélioration du suivi des AP/CP devrait être mise en place avec un outil informatique dédié et une meilleure définition des besoins par les directions.

2.3.2 Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) doivent être complétés

Le vote du budget par les élus doit être précédé d'un débat d'orientation budgétaire (DOB). Son organisation permet d'éclairer l'ensemble des élus et constitue une étape importante en terme de transparence de la vie publique locale. Il s'agit également d'une obligation dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause.

L'analyse conduite par la chambre a porté sur les notes de présentation des DOB et ROB - obligatoirement jointes aux convocations des membres des assemblées délibérantes¹⁰ - du budget principal sur les exercices 2015 à 2020.

2.3.2.1 Les obligations formelles sont satisfaites

Les notes ou rapports de présentation du DOB ont bien été soumis aux membres du conseil municipal (délibérations) à l'occasion de chaque vote du budget. Les débats d'orientation budgétaire ont été présentés au conseil municipal dans un délai de deux mois précédant l'examen des budgets primitifs, excepté en 2015.

Les orientations prévues au DOB et les prévisions budgétaires inscrites au budget primitif, vérifiées pour l'exercice 2020, sont concordantes. Les réajustements opérés entre le DOB et le budget primitif restent conformes aux masses financières présentées lors du débat d'orientation budgétaire.

2.3.2.2 Le contenu des ROB est incomplet

Le plan des débats d'orientations budgétaires, devenus rapports d'orientations budgétaires depuis 2017, a peu évolué sur la période. Il se divise en trois parties.

La première est relative aux éléments de contexte économique et juridique, à l'évocation de ratios prudentiels, et au cadrage budgétaire de l'exercice concerné. Certains éléments gagneraient à être présentés comparativement à d'autres collectivités.

La deuxième intitulée « action publique locale » détaille les organisations de travail et les mutualisations, les principaux arbitrages en matière budgétaire, l'évolution de l'épargne disponible. Les choix proposés en section de fonctionnement (fiscalité, maîtrise des dépenses) sont correctement présentés, de même que les grands équilibres financiers. Le volet relatif aux ressources humaines reprend les éléments exigés mais pourrait être complété des données financières précises comme la structure des effectifs.

Enfin, la dernière partie expose les orientations des investissements pour l'exercice budgétaire. Elle occupe une place relativement limitée au regard de l'importance des investissements réalisés par la commune. Les projets sont présentés sans indication du phasage des opérations et des perspectives pluriannuelles. Les informations ne portent aucun commentaire ou analyse, ni comparaison avec les exercices antérieurs.

¹⁰ Article L. 2312-1 du CGCT : Dans la perspective du débat d'orientation budgétaire, la note doit comporter des éléments d'analyse financière tant rétrospective que prospective, des informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution prévue ainsi que sur l'évolution envisagée des taux d'imposition.

En résumé, les principales lignes de l'action politique et les enjeux financiers sont bien présentés lors des débats d'orientation budgétaire. Néanmoins, la qualité des rapports doit être améliorée par une présentation plus complète des investissements et des données relatives aux ressources humaines, afin de livrer aux élus et, *in fine* aux citoyens, une information exhaustive et sincère sur la situation financière présente et à venir. La commune a indiqué en réponse à la chambre qu'elle veillera à prendre en compte cette recommandation.

Recommandation n° 7 : enrichir le rapport d'orientation budgétaire par une présentation pluriannuelle des investissements et par la production de la structure des effectifs en personnel.

2.3.3 La publicité des budgets et comptes administratifs doit être assurée en ligne

L'article L. 2313-1 du CGCT a prévu d'améliorer la publicité des informations budgétaires et comptables.

La commune produit ainsi une présentation synthétique retraçant les informations financières essentielles qu'elle joint au budget primitif et au compte administratif. Les documents présentés pour les différents exercices sont suffisamment exhaustifs et reprennent strictement l'ensemble des données financières permettant de compléter les documents budgétaires.

La commune ne s'est toutefois pas conformée à l'obligation d'insertion sur le site internet des documents budgétaires prévus par la loi. Il est rappelé que ces documents doivent être mis en ligne sur le site de la collectivité, lorsqu'il existe, dans un délai d'un mois après leur adoption.

L'ordonnateur dans sa réponse a précisé que les documents budgétaires seraient mis en ligne pour l'exercice 2021.

2.3.4 Les bilans sociaux ne sont pas réalisés

Aucun bilan social n'a été réalisé depuis celui produit en 2015.

La collectivité a expliqué qu'un comité technique et un comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail communs à l'intercommunalité, aux centres d'action sociale, et à la régie du pôle nautique ont été mis en place par les organes délibérants. Cependant la création de ces instances collectives, même si elles se réunissent régulièrement et qu'un dialogue social existe, ne permet pas de déroger à l'obligation de présenter un bilan social, et depuis 2021 un rapport social unique¹¹.

¹¹ Depuis 2021, la loi prévoit la production d'un rapport social unique (RSU) rassemblant en un seul document les différents rapports qu'élaboraient les administrations publiques tels que le rapport sur l'état de la collectivité (aussi appelé « bilan social »), le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes institué par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012, le rapport sur les fonctionnaires mis à disposition et le rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue à l'article L. 323-2 du code du travail.

Outre la satisfaction de cette obligation légale, l'élaboration d'un bilan social permettrait à la collectivité d'avoir un document de regroupement des données en matière de gestion des ressources humaines, qui lui fait totalement défaut à l'heure actuelle, préalable nécessaire à leur exploitation en vue d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.

L'ordonnateur a produit à la chambre un rapport sur l'état de la collectivité 2020, et a précisé qu'un rapport social unique sera produit en 2021.

2.4 D'autres insuffisances comptables appellent des corrections

2.4.1 La justification des restes à réaliser s'est avérée complexe

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ». La qualité des restes à réaliser (RAR), qui contribuent aux résultats, est un élément important de la sincérité budgétaire.

Les recettes, principalement composées de subventions et d'un emprunt de 3,2 M€, sont correctement justifiées.

En revanche, les vérifications conduites sur un échantillon de dépenses ont nécessité trois envois de la part du service des finances, signe d'une difficulté pour la commune à disposer de façon synthétique et sécurisée des pièces justificatives.

Plusieurs problèmes ont également été relevés concernant l'absence de prise en compte d'avenants sur des marchés, et l'inscription de montants en HT plutôt qu'en TTC. Les erreurs relevées restent modestes en montant, mais elles témoignent des difficultés de la commune à maîtriser les processus de justification des restes à réaliser, essentiels pour donner une image fidèle des résultats présentés à l'assemblée délibérante.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur ne conteste pas ces observations et précise que le suivi du cycle d'établissement des bons de commande numériques devrait permettre de résoudre la majeure partie de ces difficultés.

2.4.2 Certains rattachements s'expliquent par un manque d'anticipation

Le rattachement des charges et des produits vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les dépenses engagées pour lesquelles le service a été fait avant le 31 décembre sans que la facture ne soit parvenue. Sont aussi rattachés les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice et qui n'ont pu être comptabilisés.

La mise en œuvre de ce principe participe à une plus grande sincérité des comptes présentés, et témoigne de la rigueur et de l'efficacité des processus comptables mis en place par l'ordonnateur.

En dépenses les rattachements sont majoritairement composés des remboursements des personnels mis à disposition par la CATV à la commune. La commune a expliqué qu'il n'a pas été possible sur les exercices 2018 et 2019 de procéder à l'évaluation précise des valeurs de remboursements croisés à effectuer. Pourtant, pour la CATV, le même service des finances a bien anticipé la recette en l'imputant à l'exercice 2019, ce qui marque une nouvelle fois les difficultés d'organisation du service des finances.

L'ordonnateur a précisé dans sa réponse que la mise en place des dispositions du plan de marche ainsi que la nouvelle convention de mutualisation précisant de nouvelles modalités de calcul, devraient permettre d'évaluer précisément les flux de remboursement entre les collectivités.

2.4.3 La politique de provisions est à mettre en place

Les provisions permettent de constater comptablement la réalisation probable d'un risque ou d'une charge nécessitant une sortie de ressources sur un exercice ultérieur. Elles matérialisent une perte probable dans les états financiers afin d'informer les parties prenantes du risque encouru par la collectivité. L'absence ou l'insuffisance de provisions entachent ainsi la fiabilité et la sincérité des états financiers.

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise les cas où une collectivité doit constituer une provision¹²: dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ou d'une procédure collective et lorsque le recouvrement des restes à réaliser sur compte de tiers est compromis. Dans les autres cas, la provision est facultative mais s'apprécie au regard des risques.

La commune n'a inscrit aucune provision sur la période contrôlée. Sur le compte 151, destiné à couvrir les risques inhérents à l'activité de la commune, notamment ceux résultant des litiges, l'absence de dotations est assumée par la collectivité. Celle-ci a justifié du suivi des contentieux en transmettant un état récent qui détaille leur objet et leur nature, mais sans préciser leur montant, qui est précisément l'objet des provisions. La chambre invite donc la commune à fiabiliser le suivi des provisions, ce que la commune a reconnu en indiquant qu'une politique était bien à mettre en place en ce sens.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE EST SOLIDE

L'analyse de la situation financière n'a porté que sur le budget principal. Conformément aux dispositions de la loi NOTRé, la compétence assainissement a été transférée à la CATV à compter du 1^{er} janvier 2020 et, au moment de ce transfert, la situation financière du budget assainissement ne présentait pas de difficulté particulière.

Les résultats de l'exercice 2020 n'ont pu être intégrés à l'analyse car ils n'étaient pas connus définitivement au moment de la clôture de l'instruction. De même, l'impact de la crise

¹² Instruction M14, Tome II, titre 3, chapitre 4, paragraphe 3.

sanitaire n'a pas été examiné dans ce rapport, la commune ne disposant pas encore du recul suffisant pour en évaluer pleinement les conséquences - les perspectives financières n'avaient par exemple pas encore pu être actualisées.

3.1 Les charges de gestion ont légèrement diminué

Les charges de gestion ont diminué de 1,5 % annuellement en moyenne, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau n° 3 : Evolution des charges de gestion

<i>en milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	VAM*
Charges à caractère général	4 089,4	3 950,9	3 914,8	3 598,4	4 485,1	2,3 %
+ Charges de personnel	9 463,2	9 700,3	9 648,4	9 190,2	9 142,8	-0,9 %
+ Subventions de fonctionnement	742,2	546,5	596,5	618,5	434,7	-12,5 %
+ Autres charges de gestion	1 018	748,6	376,6	366,6	363,1	-22,7 %
= Charges de gestion	15 312,8	14 946,4	14 536,2	13 773,6	14 425,7	-1,5 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion - * variation moyenne annuelle

Ce mouvement a été amplifié par le transfert de la compétence incendie à la CPV en 2016, qui a permis de baisser les autres charges de gestion entre 2015 et 2017.

3.1.1 La commune s'est inscrite volontairement dans une démarche de maîtrise contractualisée des dépenses

Même si l'obligation ne lui était pas imposée¹³, la commune de Vendôme a souhaité contractualiser avec l'État¹⁴ dans le cadre de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 relative à la contribution des collectivités territoriales à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise des dépenses publiques.

Le contrat fixe les objectifs de la collectivité en matière de maîtrise de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement du budget principal (+1,2 % maximum par an), de réduction du besoin de financement et, le cas échéant, de rectification de la trajectoire d'évolution de la capacité de désendettement. Le contrat a été respecté au regard des objectifs des exercices 2018 et 2019¹⁵.

¹³ Seules sont concernées les plus grandes collectivités (départements et régions, 145 communes et 62 EPCI) qui doivent contractualiser ces engagements avec les préfets de région ou de département.

¹⁴ Contrat approuvé par délibération du 28 juin 2018 et signé le 29 juin.

¹⁵ En 2018, 14,2 M€ de dépenses réelles de fonctionnement pour un objectif de 15,0 M€, et pour 2019 14,9 M€ de dépenses pour un objectif de 15,2 M€.

3.1.2 Les charges à caractère général sont contenues

Les charges à caractère général (chapitre 011) sont restées globalement stables sur la période à environ 4,0 M€, même si les données affichent une légère hausse qui n'est due qu'à un décalage dans le temps d'une facturation d'énergie entre 2018 et 2019.

Le poste de dépenses relatif à la sous-traitance et aux achats externes¹⁶ apparaît maîtrisé à 1,2 M€ annuels. L'étude détaillée a montré une pratique de surbudgétisation de l'article c/611 « contrats et prestations » alors que les dépenses sont finalement exécutées sur d'autres articles. Si cette pratique est légale, puisque les crédits sont fongibles à l'intérieur d'un même chapitre, la collectivité doit cependant s'attacher à une meilleure sincérité au moment de l'inscription budgétaire.

3.1.3 Les charges de personnels (chapitre 012) baissent à la faveur de transferts à la communauté d'agglomération

La collectivité a produit un tableau des effectifs 2015 à 2019 en équivalent temps plein travaillé (ETPT) en distinguant les catégories, les titulaires et non titulaires.

Tableau n° 4 : Effectifs et charges internes

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Catégorie A</i>	8,9	8,81	8,4	8,9	8,9
<i>Catégorie B</i>	13	13,4	14,6	15,8	14,47
<i>Catégorie C</i>	105,56	105,01	105,97	106,15	100,07
<i>Total titulaires</i>	127,46	127,22	128,97	130,85	123,44
<i>Total non titulaires</i>	22,49	21,12	25,96	31,58	52,83
<i>Total ETPT</i>	149,95	148,34	154,93	162,43	176,27
<i>Total charges de personnels hors MAD par la CATV (en k€)</i>	5 733	5 779	6 053	5 651	5 706

Source : réponse ordonnateur

La part des agents titulaires a légèrement diminué passant de 127,46 ETPT en 2015 à 123,44 en 2019, tandis que celle des non titulaires a plus que doublé passant dans le même temps de 22,49 ETPT à 52,83 ETPT. Ce mouvement concerne principalement des cadres C. L'ordonnateur, dans sa réponse à la chambre, a précisé que cette évolution des effectifs des non titulaires s'explique par l'absence de candidat titulaire sur les postes proposés.

Les charges hors personnels mises à disposition par la CATV ont crû jusqu'en 2017, puis baissé jusqu'à retrouver leur niveau de 2015 (5,7 M€). Cette dernière évolution peut s'expliquer par la volonté de maîtrise des dépenses affichée par la collectivité en raison de la contractualisation ci-dessus mais également par le transfert de personnels sur des compétences relevant désormais d'autres collectivités comme l'intercommunalité.

¹⁶ imputés sur le chapitre 61 « Services extérieures ».

La baisse des charges de personnel s'explique par celle des personnels mis à disposition de la commune par la CATV, qui ont diminué d'environ 0,3 K€ sur la période pour atteindre 3,4 M€ en 2019. Leur poids demeure toutefois très important (38 % des charges), ce qui signale une forte inclusion de l'intercommunalité.

3.1.4 Les autres charges ont nettement diminué

Les autres charges (chapitre 65) sont principalement constituées des contributions obligatoires, de la rémunération des élus, stable entre 2015 et 2019 à environ 205 000 €, et des subventions versées à des associations privées dont le niveau a progressé de 4,8 % entre 2015 et 2019 pour s'établir à 0,4 M€.

Elles ont nettement diminué sur la période (1,3 M€ en 2016 et 0,8 M€ en 2019) mais cette évolution s'explique principalement par le transfert en août 2016 de la compétence incendie, le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), à l'intercommunalité.

3.2 Après une baisse, les produits de gestion retrouvent leur niveau de 2015

Les produits de gestion ont connu une diminution importante jusqu'en 2016, marqués par la baisse de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité et de la dotation forfaitaire de l'Etat. Depuis 2018, la tendance est néanmoins à la progression de ces produits et notamment des ressources institutionnelles.

Tableau n° 5 : Évolution des produits de gestion

<i>En milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	VAM
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 181,6	9 870,6	10 054	10 119,7	10 471,8	0,7 %
+ Ressources d'exploitation	2 154,4	2 118,2	1 955,7	2 086,1	1 901,7	-3,1 %
= Produits "flexibles" (a)	12 336,0	11 988,8	12 009,7	12 205,8	12 373,5	0,1 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 681,1	4 275,0	4 266,8	4 713,3	4 705,4	0,1 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 570,1	1 298,8	1 262,6	1 337,4	1 387,8	-3 %
<i>Dont attribution de compensation brute</i>	1 509,4	1 298,8	1 061,2	1 061,2	1 153,3	-6,5 %
<i>Dont Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité</i>	60,7	0,0	201,4	276,3	234,5	40,2 %
= Produits "rigides" (b)	6 251,2	5 573,8	5 529,4	6 050,8	6 093,2	-0,6 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	242,2	53,5	74,8	0,0	0	-100 %
= Produits de gestion (a+b)	18 829,4	17 616,1	17 613,9	18 256,6	18 466,7	-0,5 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

3.2.1 Les produits flexibles sont stables

Les produits flexibles, c'est-à-dire ceux sur lesquels la collectivité dispose d'un levier, sont restés globalement stables sur la période pour atteindre 12,4 M€ en 2019.

Les ressources fiscales, qui en forment la majorité, ont augmenté de 0,7% (soit 0,3 M€). Les taux des impôts locaux votés par la collectivité n'ayant pas évolué sur la période, cette hausse s'explique par l'évolution des bases liées à la valeur locative des biens et au dynamisme du territoire (nouvelles constructions, changement d'affectation). Les dispositions complémentaires proposées par la commune en matière d'abattement fiscal n'ont pas été modifiées sur la période.

Cette stabilité des taux est un choix politique des équipes municipales successives qui souligne que l'équilibre de la section de fonctionnement a été davantage recherché par des efforts sur les dépenses de gestion.

Comparés aux collectivités de la même strate de population, les taux d'imposition de la commune sont supérieurs pour les fonciers bâti et non bâti, mais inférieur pour la taxe d'habitation.

Tableau n° 6 : Produit fiscal – comparaison par strate de population

Exercice 2018	Vendôme			Moyenne strate		
	Taux (%)	Base (€/hab.)	Produit / hab.	Taux (%)	Base (€/hab.)	Produit / hab.
Taxe habitation	15,96	1 146	183	16,66	1 441	240
Taxe foncière ptés bâties	28,24	1 241	355	22,56	1 384	313
Taxe foncière ptés non bâties	54,91	5	3	53,69	11	6

Source : fiche financière individuelle DGFIP 2019

3.2.2 Après une période de forte baisse, les produits rigides repartent à la hausse

L'évolution des produits de gestion de la commune a été structurée par celle des produits rigides, composés des produits de la fiscalité reversée par l'intercommunalité (attribution de compensation), et des ressources institutionnelles (dotations de l'Etat) qui ont baissé jusqu'en 2017 avant de progresser à nouveau.

3.2.2.1 La fiscalité reversée a diminué sous l'effet de la baisse de l'attribution de compensation

L'attribution de compensation (AC) a diminué de 1,5 M€ en 2015 à 1,2 M€ en 2019.

Cette évolution reflète la modification du périmètre de compétences de la commune qui a transféré en 2016 la compétence incendie (SDIS) à l'intercommunalité et s'est vu par ailleurs restituer la compétence périscolaire.

A partir de 2017, le mouvement de baisse est lié à la création de la CATV et à l'intégration des charges liées aux transferts des compétences. Les variations d'attribution constatées sur cette période s'expliquent par des corrections et des ajustements, tel que le décalage du transfert de la voirie des zones d'activité. Le rapport de la CLECT¹⁷ du 31 janvier 2020, approuvé par la commune, a défini une attribution définitive de 1,1 M€. L'impact du

¹⁷ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

passage en communauté d'agglomération se solde finalement pour la commune de Vendôme par une baisse de l'attribution de compensation de 0,2 M€.

3.2.2.2 Les ressources institutionnelles retrouvent leur niveau de 2015

Les ressources institutionnelles sont composées à 80% des dotations de l'État.

Le montant de ces dotations (dotation forfaitaire et autres dotations) qui avaient effectivement baissé jusqu'en 2017, a progressé régulièrement par la suite. Cette dernière évolution s'explique par le fait que la baisse de dotation globale de fonctionnement forfaitaire a été compensée par l'augmentation des autres dotations comme les dotations de solidarités rurale et urbaine et nationale de péréquation, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 7 : Évolution des dotations de l'État

	Article 741 "dotations"	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Évo. 2015/2019
c/7411	DGF forfaitaire	2 817 566	2 425 822	2 192 829	2 147 963	2 139 679	2 106 947	-25,2 %
c/74121	Dotation de solidarité rurale	276 723	303 290	321 334	385 601	433 404	450 626	62,8 %
c/74123	Dotation de solidarité urbaine	570 260	575 963	675 929	747 470	807 690	869 746	52,5 %
c/74127	Dotation nationale de péréquation	231 570	234 191	210 772	349 873	397 005	412 417	78,1 %
Total c/741		3 896 119	3 539 266	3 400 864	3 630 907	3 777 778	3 839 736	-1,4 %

Source : comptes administratifs et fiche DGCL

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a tenu à faire observer que la baisse de la dotation forfaitaire trouve en réalité sa source dans un mouvement entamé en 2013, qui a vu le montant attribué baisser de 0,7M€ en cumul sur les exercices 2014 et 2015, sans compensation correspondante sur les autres dotations.

3.3 Le niveau d'autofinancement est satisfaisant

Le niveau d'autofinancement peut être appréhendé à travers deux indicateurs, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF).

L'EBF représente schématiquement le résultat de gestion, hors incidence des frais financiers et opérations exceptionnelles.

Tableau n° 8 : Variation de l'excédent brut de fonctionnement (k€)

En milliers d'€	2015	2016	2017	2018	2019	VAM*
Produits de gestion (A)	18 829,4	17 616,1	17 613,9	18 256,6	18 466,7	-0,5 %
Charges de gestion (B)	15 312,8	14 946,4	14 536,2	13 773,6	14 425,7	-1,5 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 516,6	2 669,7	3 077,7	4 483,0	4 041	3,5 %
en % des produits de gestion	18,7 %	15,2 %	17,5 %	24,6 %	21,9 %	4 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Après une diminution importante en 2016, attribuable à la baisse de la dotation globale évoquée précédemment, l'EBF a régulièrement augmenté grâce à l'effet combiné de la maîtrise des charges de gestion et du redressement des dotations de l'État. L'excédent brut de fonctionnement de la commune est supérieur à celui des communes de la même strate de population aussi bien en rapport des produits de gestion (21,9 % contre 16,4 % en moyenne de la strate en 2019) qu'en montant par habitant (231 € contre 214 € en 2019).

La CAF brute ou épargne brute correspond à l'ensemble des produits réels de fonctionnement (encaissables) diminué des charges réelles de fonctionnement (décaissables). La CAF nette est égale à la CAF brute après remboursement en capital de la dette.

Tableau n° 9 : Évolution de la capacité d'autofinancement

<i>En milliers d'€</i>	2015	2016	2017	2018	2019	VAM*
CAF brute	3 185,4	2 363,4	2 798,7	4 251,5	3 855	4,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,9 %</i>	<i>13,4 %</i>	<i>15,9 %</i>	<i>23,3 %</i>	<i>20,9 %</i>	<i>5,4 %</i>
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	<i>1 103,9</i>	<i>1 245,7</i>	<i>1 309,5</i>	<i>1 386,5</i>	<i>1 625,6</i>	<i>10,2 %</i>
= CAF nette ou disponible	2 081,5	1 117,7	1 489,2	2 865,0	2 229,4	1,7 %

Source : CRC à partir des comptes de gestion

La CAF brute a suivi une évolution favorable sur la période, et représente 20,9% des produits de gestion en 2019. La comparaison aux communes de la même strate est favorable. Malgré un remboursement d'annuités en capital de la dette légèrement orienté à la hausse, la CAF nette est également en hausse et s'établit à 127 €/habitants en 2019.

3.4 La dette a augmenté mais l'encours reste maîtrisé

Le budget assainissement ne portant plus de dette depuis 2017, l'étude a porté sur le budget principal.

La commune a conduit un important programme d'investissement, les dépenses totales s'élevant sur la période 2015-2019 à 27,4 M€, dont 23,7 M€ en équipement.

La collectivité a pu s'appuyer sur un bon niveau de financements propres avec une CAF nette de 9,8 M€ et des subventions d'un montant de 6,2 M€. Le solde résiduel a été mobilisé sous forme de nouveaux emprunts bancaires d'un montant de 11,8 M€, dépassant le strict besoin de financement de 8,9 M€.

En incluant les remboursements effectués par la commune, l'encours de dette a augmenté de 5,2 M€ en cinq ans. Il s'établissait à 13,0 M€ au 31 décembre 2019 (voir détail en annexe n° 3). La capacité de désendettement correspondante (3,4 ans à fin 2019) est favorable et se situe en-dessous des seuils d'alerte fixé entre 9 et 12 ans.

L'encours de la dette se compose par ailleurs de dix emprunts classés A1¹⁸ à faible risque (soit 94% de l'encours) et d'un emprunt B1 barrière simple sans effet levier.

La question se pose toutefois de l'opportunité d'une telle mobilisation de financements bancaires au regard de l'équilibre financier recherché, d'autant qu'en intégrant les produits de cession non enregistrés, évalués à 3,7 M€ par la chambre et la commune, les besoins de financement étaient en réalité bien moindres.

L'ordonnateur a indiqué en réponse à la chambre, que cette mobilisation répondait à l'opportunité de mobiliser par anticipation des financements bancaires dans une période de faibles taux d'intérêt. Cependant, la chambre rappelle que la collectivité doit prioritairement mettre en adéquation son plan de financement avec le plan d'investissements.

3.5 La trésorerie est confortable

La mobilisation d'emprunts nouveaux a contribué à reconstituer le fonds de roulement à un niveau élevé. La trésorerie nette s'avère très abondante à 12,2 M€ au 31 décembre 2019 (voir détail en annexe n° 3). Ce montant reste toutefois à relativiser puisqu'une partie du remboursement de charges de l'administration unique due à la CATV pour 2019 d'un montant d'environ 4,5 M€ restait à régler au titre de l'exercice.

La trésorerie apparaît néanmoins pérenne grâce à la persistance d'un besoin de fonds de roulement négatif. Elle couvre, à la fin de la période, dix mois de charges courantes de fonctionnement.

4 LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENT AMBITIEUX A ÉTÉ MIS AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ

Un bilan de l'évolution de la structure des investissements et de leur financement a été effectué sur la période 2015-2020. Les travaux de revue générale ont été complétés par l'étude d'un échantillon de trois projets, chacun à des phases d'avancement distinctes : le projet de réhabilitation du Château, encore à l'étude, la restructuration des groupes scolaires Anatole France / Jules Ferry en cours de réalisation, et le réaménagement du quartier Rochambeau en voie d'achèvement.

¹⁸ Dette non complexe tant au niveau de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt (1 à 6 pour le risque maximum) qu'au degré de complexité de la formule de calcul des intérêts (A à F pour le risque maximum) selon la charte Gissler.

4.1 La commune a planifié un programme d'investissement ambitieux centré sur l'aménagement urbain

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un document prospectif de programmation pluriannuelle des investissements. Il permet d'identifier les autorisations d'engagements nécessaires et les crédits de paiement pour les projets les plus longs, afin d'en assurer un suivi financier individuel, et d'informer les parties prenantes (élus, citoyens) de ces éléments. Le PPI doit être établi en début de mandat, et actualisé annuellement. Aucune obligation délibérative n'est prévue par la loi.

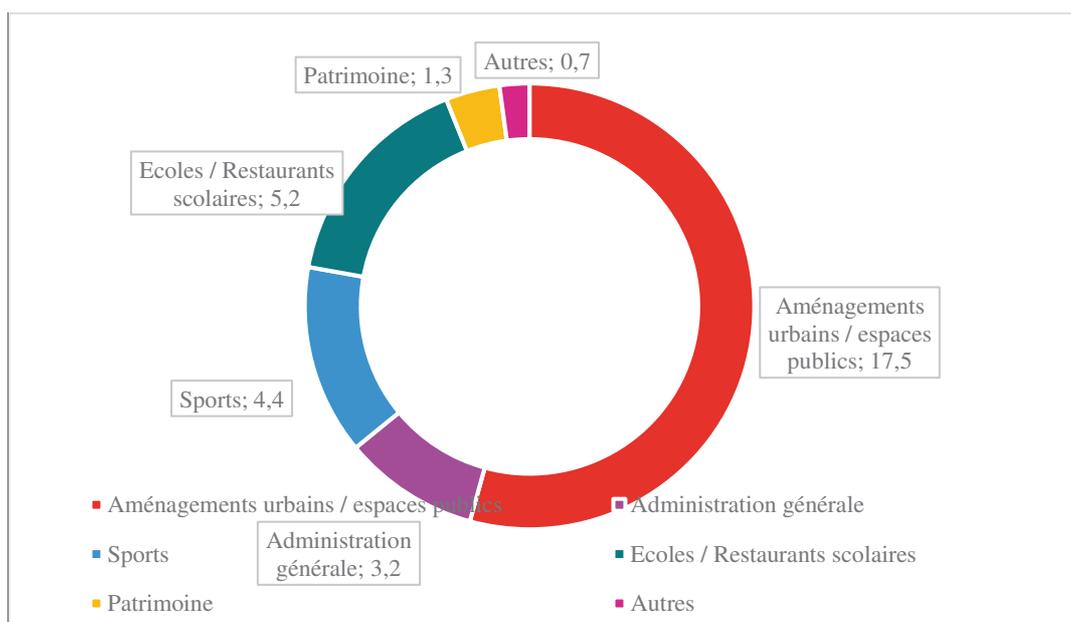
Le présent contrôle s'est achevé alors que la commune préparait le PPI de la mandature en cours, sans pouvoir en communiquer d'éléments. L'instruction s'est donc limitée à l'analyse rétrospective du plan couvrant la période 2015-2020.

4.1.1 Le PPI 2015-2020 a décliné un programme centré sur les grands projets d'aménagement

Le premier PPI couvrant la période 2015-2020 a été finalisé un an après le début de la mandature en août 2015. Les dépenses prévisionnelles s'élevaient à 32,4 M€, soit 5,4 M€ par an.

L'attractivité du territoire a été établie comme une priorité d'investissement avec comme objectif principal l'amélioration du cadre de vie. Cette volonté s'est traduite par une priorisation des politiques d'aménagement, qui ont concentré 55 % des dépenses prévisionnelles du PPI, soit 17,5 M€ sur la période :

Graphique n° 2 : Dépenses prévisionnelles en M€ du PPI par catégories (version 2015)



Source : Commune de Vendôme

Les investissements se sont concentrés sur un nombre limité de marqueurs forts de la politique municipale. Ainsi, huit opérations représentaient plus de la moitié des dépenses prévisionnelles du PPI : cinq aménagements de quartiers (Rochambeau, aménagements du centre-commune pour la construction de logements), deux équipements sportifs (un stade et un fonds de concours au centre nautique communautaire) et la restructuration du groupe scolaire Jules Ferry / Anatole France.

4.1.2 Le début de mandat a vu une forte inflation des montants planifiés

Le plan initial a été revu annuellement à trois occasions jusqu'en 2018. Le travail d'actualisation a été jugé inopportun en 2019 en raison de la proximité des échéances électorales.

Durant cette période l'enveloppe financière du PPI a augmenté de manière importante pour se stabiliser en 2018 à 42 M€ soit une hausse de 10 M€ par rapport à la prévision initiale.

L'essentiel de la hausse a porté sur les opérations du périmètre initial du PPI, et de façon marginale sur quelques nouveaux projets, en matière de sécurité (installation de la vidéo protection et sécurisation des écoles pour 0,8 M€) ou d'aménagements (locaux de l'administration locale pour 0,9 M€). Le tableau ci-dessous illustre ces principales évolutions :

Tableau n° 10 : Principales évolutions du PPI entre les versions 2015 et 2018 (M€)

Politique	2015	2018	Évolution	
			%	M€
Qualité de vie / Aménag. Urbains	17,5	21,8	25 %	+ 4,4
Administration générale	3,2	4	26 %	+ 0,8
Sports	4,4	4,5	1 %	-
Ecoles / Restaurants scolaires	5,2	9,2	77 %	+ 4
Fonds de concours (hors piscine)	0,5	1,6	236 %	+ 1,1
TOTAL	32,2	42,4	32 %	+ 10,2

Source : Ville de Vendôme, retraitement CRC

L'augmentation de l'enveloppe du PPI s'est par ailleurs accompagnée d'un glissement marqué des dépenses prévisionnelles vers la 2^e moitié de période (2018-2020) qui ont atteint 25,7 M€ dans la version de 2018.

4.1.3 Le processus de planification du PPI doit être amélioré

4.1.3.1 Le dimensionnement initial

La commune a indiqué avoir rencontré des difficultés dans la fiabilisation des prévisions qui ont servi à l'établissement et à la mise à jour des différentes versions de la prospective du mandat 2014-2020.

Les documents remis sur les trois projets retenus dans le cadre de l'instruction ont permis d'étayer ce constat, en illustrant des chiffrages imprécis et une appréciation des besoins qui s'est révélée par la suite erronée :

- voté en 2017 sur un début de programme chiffré à 0,4 M€ HT, le projet de rénovation patrimoniale du Château a été précisé par une étude d'évaluation préalable réalisée par un architecte des monuments historiques en 2019, qui a conclu à un coût global de 2,1 M€ HT. Ce projet modifié n'a pas été inscrit au budget de la commune,
- des besoins ont évolué en cours de PPI. C'est le cas du projet du groupe scolaire Jules Ferry / Anatole France, qui, à la suite des consultations avec les usagers, a été revu à mi-mandat en 2017 (+3,3 M€) pour réhabiliter entièrement les deux groupes scolaires alors qu'un seul était prévu à l'origine,
- enfin un projet, la construction du bâtiment CICLIC, consacré au cinéma d'animation, a été oublié dans la première version du PPI et a dû être ajouté ultérieurement au projet d'aménagement du quartier Rochambeau (+1,5 M€).

4.1.3.2 Des difficultés dans le suivi des programmes

La commune indique que, faute de disposer d'éléments précis sur les calendriers de réalisation, le suivi budgétaire et comptable s'était retrouvé en décalage avec le rythme d'exécution des projets.

D'importants ajustements sur la programmation initiale ont, par exemple, été constatés sur l'opération de réhabilitation du quartier Rochambeau. La programmation votée le 20 décembre 2016 prévoyait une exécution à 89 % à fin 2018 (4,4 M€), mais les crédits de paiement effectivement consommés à cette date ne se montaient qu'à 44 % de l'enveloppe. Le solde a donc dû être reporté sur 2019 et 2020, puis ultérieurement en 2021.

Dans sa réponse à la chambre, la collectivité a indiqué que l'amélioration des conditions de détermination et de suivi des opérations en AP/CP devra être menée.

4.1.3.3 Les critères de sélection des investissements sont peu formalisés, notamment l'utilité de l'évaluation socio-économique

L'évaluation socioéconomique des investissements publics a pour objectif d'apprécier et de comparer les gains et les coûts d'un investissement pour la collectivité. Elle constitue un éclairage indispensable pour le décideur public.

L'obligation légale d'évaluation socio-économique applicable aux investissements de l'État ne s'impose pas aux collectivités territoriales. Ces dernières n'en sont pas moins tenues à une saine gestion des finances publiques qui implique de pouvoir sélectionner rigoureusement les projets d'investissement sur la base d'une évaluation fiable et objective.

Les critères de choix des investissements de la commune de Vendôme et de leur évaluation *a posteriori* ne sont pas suffisamment formalisés. Aucune méthode d'évaluation socio-économique n'est définie, et la revue des différents projets et des rapports d'orientations budgétaires n'a pas permis d'identifier une autre démarche mise en œuvre par la commune.

Les services ont reconnu des difficultés dans l'élaboration d'un outil standardisé d'aide à la décision socio-économique en raison de la diversité des projets à analyser. La commune a toutefois précisé qu'elle intégrait, sans les formaliser, trois critères décisionnels principaux :

- le caractère impératif ou urgent de l'investissement. Le caractère impératif renvoie selon la commune à l'existence d'obligations légales ou normatives qu'il s'agit de mettre en œuvre;
- l'opportunité financière en fonction du reste à charge après subventions. La commune précise que ce critère n'est toutefois pas susceptible de conduire à l'émergence d'une opération mais éventuellement d'en modifier le calendrier d'engagement ;
- la capacité à faire ou à suivre par ses services.

4.2 L'exécution du programme 2015-2020 devra être poursuivie sur la mandature en cours

4.2.1 La comptabilité analytique ne permet pas un suivi précis des politiques d'investissement

La tenue par la commune d'une base de données financières riche et fiable est indispensable pour alimenter le contrôle de gestion et aller au-delà des seules exigences de reporting de la comptabilité publique. Il lui appartient donc de s'assurer de la production de ces informations qui, au-delà de l'utilisation pour ses besoins propres, contribuent à la bonne gestion financière de la commune, et participent à l'objectif public de qualité et de fiabilité de l'information financière au bénéfice de l'ensemble des parties prenantes.

Le détail des dépenses d'investissement a été communiqué dans une extraction Excel du logiciel comptable de la commune. Les données produites se sont avérées nettement insuffisantes pour vérifier la bonne exécution du plan pluriannuel d'investissement en ne permettant pas de rapprocher les dépenses effectives de celles prévues dans le plan.

Ces carences expliquent d'ailleurs les difficultés de la commune à produire des bilans détaillés et précis de ses dépenses d'investissement, production qui s'est limitée à une note de synthèse rédigée par la direction à la demande de la chambre.

Ces observations appellent plusieurs remarques.

En premier lieu, la distinction programmatique des investissements ne se retrouve pas encore en comptabilité. Par exemple, la distinction opérée par la commune dans sa réponse à la chambre entre gestion patrimoniale, d'une part, et attractivité / cadre de vie, d'autre part, n'est pas intégrée dans son système d'information, ce qui n'a pas permis à la chambre de vérifier les données déclarées. La collectivité a indiqué en réponse que des travaux étaient en cours afin d'établir également un découpage par politique publique qui s'appliquerait également aux dépenses de fonctionnement.

Ensuite, l'exploitation du logiciel est insuffisante pour enrichir une analyse approfondie des dépenses d'investissement. La nature de la dépense n'est renseignée que par le biais de la nomenclature du compte d'imputation et de la fonction comptable. Au-delà de ces informations de comptabilité publique, seules l'identification de l'équipement et celle du service gestionnaire enrichissent le jeu de données, mais ces données sont insuffisantes pour suivre précisément une politique d'investissement. Elles ne distinguent pas, par exemple, les dépenses selon leur objet

(entretien, révision, nouvel équipement) ou le type de politique publique (développement durable, inclusion, etc..).

Dans sa réponse à la chambre, la commune a acté ce constat en indiquant qu'elle étudiera la possibilité d'enrichir ses indicateurs, tout en rappelant les délais nécessaires à la mise en œuvre d'évolutions de ses bases de données.

Enfin, le rattachement des dépenses aux projets n'est effectué que pour les opérations les plus importantes. Ainsi, 6,6 M€ sur la période 2015-2019, identifiés simplement par leur imputation et leur code comptable, ne peuvent être rapprochés d'une opération et sont laissés sans autre information que leur libellé. Le fait que plus d'un quart des dépenses d'équipement ne puissent être facilement identifiables pose un problème majeur en termes de contrôle de gestion, de pilotage de l'investissement, ou encore de dialogue de gestion.

4.2.2 Les dépenses d'équipement se sont largement concentrées sur l'urbanisme

Les dépenses engagées sur l'investissement se sont élevées d'après les données communiquées par la commune à 26,9 M€ en 2015 et 2019, soit un rythme annuel de 5,4 M€ conformément à la prévision du PPI initial de 2015. Elles devraient atteindre sur la période 2015-2020 un total de 32,2 M€ (les données pour 2020 n'étaient pas connues au moment de la rédaction du présent rapport). Pour achever son programme d'investissement de 42,2 M€, la commune devra donc en exécuter le solde de 10 M€ sur la mandature en cours.

Le classement par fonction comptable a permis d'identifier les principales politiques publiques portées par le programme d'investissement, au premier rang desquelles l'aménagement et les services urbains qui en représentent les deux tiers (15,4 M€).

Tableau n° 11 : Dépenses d'équipement 2015-2019 ventilées par fonction (M€)

<i>Fonction</i>	<i>Montant</i>
<i>8 - Aménagement et services urbains, environnement</i>	15,4
<i>2 - Enseignement – Formation</i>	1,9
<i>3 – Culture</i>	1,8
<i>0 - Services généraux</i>	1,6
<i>4 - Sports et jeunesse</i>	1,1
<i>Autres</i>	0,8
<i>Total général</i>	22,6

Source : Données ville – traitement CRC

Les investissements correspondants se répartissent essentiellement entre les opérations d'aménagement (8,0 M€) et les réseaux d'éclairage public (3,0 M€), de voirie (1,9 M€) et d'eau et assainissement (1,2 M€).

L'investissement emblématique de la mandature est celui du quartier Rochambeau, patrimoine architectural implanté en centre-ville qui nécessitait d'importants travaux. L'opération a consisté à réaménager l'esplanade (4,1 M€) et à rénover le bâtiment CICLIC

(1,5 M€). La société Louis Vuitton a décidé d'y implanter un atelier de maroquinerie et a acquis une partie des bâtiments en 2019.

La cession des bâtiments A et D du quartier Rochambeau

La fabrique de maroquinerie Louis Vuitton a souhaité aménager un atelier à Vendôme dans des bâtiments historiques du quartier Rochambeau.

Au terme d'un protocole d'accord du 16 juillet 2018 elle a conclu avec la commune l'acquisition du bâtiment A "Le Régence" de 2 557 m² et l'ancienne infirmerie désignée "bâtiment D" de 853 m². Les bâtiments publics ont été déclassés en application des dispositions de l'article L. 3112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, et cédés par actes de vente du 9 mai 2019 aux prix de 1 030 000 € pour le bâtiment A et 670 000 € pour le bâtiment D.

Les principales conditions de l'accord prévoient que :

- la réhabilitation des bâtiments est à la charge de la société Louis Vuitton ;
- la commune s'est engagée à réaliser sur une parcelle voisine un parking de 9 000 m² pour les véhicules du personnel de la société, qui sera loué à cette dernière en répercutant le coût des travaux sur le montant des loyers ;
- la commune a libéré les locaux. Les services publics les occupant devront être relocalisés dans un bâtiment situé dans le quartier Rochambeau, qui sera restauré et aménagé à cet effet ;
- la commune a cédé à la société Louis Vuitton Malletier SA la marque Vendôme pour les produits de maroquinerie (classe 18 de l'INPI) au prix de 10 000 € HT.

Les opérations dites de gestion patrimoniale se sont élevées à 2,9 M€. Elles ont consisté à viabiliser des terrains en vue de leur cession pour construire des logements. Les autres opérations notables ont concerné la réhabilitation de l'aile Saint-Jacques du bâtiment de la mairie transformée en pépinière d'entreprises (0,8 M€) et le déménagement des locaux associatifs rue du faubourg Chartrain (0,8 M€) afin de permettre de libérer le bâtiment A de Rochambeau, revendu ultérieurement à la société Louis Vuitton.

Hormis l'aménagement et les services urbains, les dépenses d'investissement se sont élevées à 7,2 M€ soit environ 1/3 du volume total du PPI sur la période 2015-2019. On note deux opérations remarquables relatives au Parcours Lumière, opération de mise en valeur des monuments classés de la ville de Vendôme (1,9 M€), et à la modernisation du terrain de sports des Maillettes (0,8 M€).

4.2.3 Le montant des subventions versées à la CATV invite à un suivi plus rigoureux

Sur la période 2015-2019 la commune a versé 3,6 M€ de subventions soit environ 15 % de ses dépenses d'investissement, essentiellement constituées de fonds de concours au bénéfice de l'agglomération vendômoise (3,2 M€).

4.2.3.1 La pratique des fonds de concours est encadrée par la loi

La pratique des fonds de concours prévue par le code général des collectivités territoriales¹⁹ aménage le droit pour une intercommunalité et ses communes membres de se verser réciproquement des fonds sur des domaines dans lesquels ces collectivités ne sont pas compétentes. Trois conditions président à la mise en place des fonds de concours :

- l'existence d'accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés,
- les fonds doivent financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, à l'exception du fonctionnement du service public assuré au sein de cet équipement, notamment pour la prise en charge des frais salariaux du personnel²⁰,
- le montant des fonds ne peut excéder la part autofinancée par le bénéficiaire, soit 50 % du reste à charge après déduction des subventions.

La CATV et la commune de Vendôme, qui pratiquent le versement mutuel de fonds de concours, ne se sont dotées d'aucun règlement spécifique d'attribution, et n'ont pas conclu de pacte budgétaire et financier. Les modalités d'attribution des fonds sont donc laissées à la libre appréciation des intéressées, dans le respect des dispositions légales rappelées ci-dessus.

4.2.3.2 Les versements des fonds de concours à la CATV nécessitent un suivi plus rigoureux

La commune a décidé d'accorder des participations sous forme de fonds de concours à la communauté de communes du Pays de Vendôme puis à la communauté d'agglomération Territoires Vendômois pour la réalisation de projets d'investissements. Les fonds versés concernent essentiellement le centre nautique et six autres équipements intercommunaux, détaillés comme suit :

¹⁹ L. 5214-16, L. 5215-26 et L. 5216-5 du CGCT : « Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. ».

²⁰ Par exemple dépenses de personnel d'un animateur sportif : CAA de Lyon, 12 novembre 2009, « CC de Saône vallée », req. n° 07LY01860.

Tableau n° 12 : Montant des fonds de concours versés (€) au 31/12/19

Secteurs	Objet	Engagement	Date	Versement
Culture	Troisième volume Minotaure	449 484	2016	112 371
Culture	Espace culturel jeunes	240 000	2016	237 437
Éc. de Musique	Rénovation salle de répétition	159 971	2016	159 971
CIAP	Centre d'interp. architecture et patrimoine	49 211	2016	48 019
Piscine	Centre Nautique	3 000 000	2016, 2017	2 400 000
Économie	Travaux aménagement anciens locaux FMB	450 000	2017	270 000
Gestion des eaux	Travaux Norfur (vanne sur le Loir) (*)	13 216	2018	13 216
	TOTAL	4 361 882		3 241 014

Source : ville de Vendôme – note sur les fonds de concours
 (*) ce fonds de concours n'a pas été versé à la CATV

Au total les fonds de concours versés sur la période 2015-2019 s'élèvent à 3,2 M€, et un montant de 1,1 M€ reste à payer à mesure de l'achèvement des opérations. Il s'agit donc d'une participation substantielle de la commune au financement des investissements de l'agglomération en comparaison des dépenses d'équipement qu'elle a réalisées pour son compte propre (22,4 M€ sur la période). En 2017, ces versements ont même représenté 30 % des dépenses d'équipement de la commune.

La commune a justifié de l'opportunité de ces fonds de concours en expliquant que les projets bénéficiaires présentaient un intérêt local avéré établi sur la base des critères suivants :

- le projet concerne un élément patrimonial symbolique et/ou historique de la commune,
- le nombre d'usagers accueillis qui résident sur la commune de Vendôme est important, voire majoritaire.

L'importance des engagements en fonds de concours a conduit la chambre à vérifier le respect des conditions d'octroi prévues par la loi, rappelées précédemment, sur les trois principaux fonds. Si les deux premières conditions sont bien respectées (décisions délibératives concordantes et financement minoritaire du reste à charge), la commune n'a pu justifier de la condition d'emploi des fonds versés pour aucun des trois projets. Elle a donc procédé au versement des fonds sans s'assurer que la subvention allait bien au seul financement d'une dépense de fonctionnement ou de réalisation de l'équipement, comme prévu par la loi.

Compte-tenu du niveau important des fonds de concours versés à la CATV, la chambre invite donc la commune à renforcer le suivi des versements afin d'être en mesure de justifier du respect des dispositions légales.

4.3 Le financement des investissements est maîtrisé

Il est rappelé en préalable que la commune n'a pas enregistré l'ensemble de ses cessions immobilières en comptabilité budgétaire. Ces omissions (3,6 M€) ont eu pour effet de fausser la fiabilité des résultats ainsi que les présentations budgétaires. C'est sous ces réserves que la

chambre a procédé à l'analyse des modalités de financement des investissements, dont les principaux flux sont détaillés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 13 : Financement des dépenses d'équipement

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Cumul sur les années</i>
= CAF nette ou disponible (1)	2 081 480	1 117 707	1 489 192	2 864 960	2 229 367	9 782 706
TLE et taxe d'aménagement	83 452	53 965	58 376	130 139	161 691	487 622
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	743 998	772 209	472 076	592 554	908 015	3 488 853
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	603 945	758 838	525 226	64 154	757 166	2 709 328
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	104 884	209 692	144 505	152 950	351 217	963 248
+ Produits de cession	265 392	187 250	0	2 124	0	454 765
+ Autres recettes	0	0	0	0	90 000	90 000
= Recettes d'inv. hors emprunt (2)	1 801 670	1 981 954	1 200 183	941 920	2 268 089	8 193 816
= Financement propre disponible (1+2)	3 883 150	3 099 662	2 689 375	3 806 880	4 497 456	17 976 521
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 026 376	3 952 063	4 026 941	6 227 758	4 477 709	23 710 847
- Subventions d'équipement	121 329	1 596 653	1 863 600	13 605	38 363	3 633 551
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-1 903	165 397	1 000	0	164 494
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 194	1 206	1 218	1 230	1 242	6 089
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 279 719	-2 325 958	-2 873 066	-2 436 713	-17 361	-8 932 817
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 950 000	3 000 000	0	1 700 000	3 200 000	11 850 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	2 670 281	674 042	-2 873 066	-736 713	3 182 639	2 917 183

Source : CRC à partir des comptes de gestion

4.3.1 Les financements propres ont financé les trois-quarts des dépenses d'investissement

Comme vu précédemment l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement est satisfaisant grâce à une légère diminution des charges et un maintien des produits. La capacité d'autofinancement nette a ainsi connu une augmentation sensible s'établissant à 9,8 M€, ce qui, comparé aux communes de la même strate, place la commune de Vendôme au-dessus de la moyenne.

Les recettes d'investissement se sont par ailleurs élevées à 8,2 M€ sur la période. Elles correspondent essentiellement au FCTVA²¹ (3,5 M€) et à des subventions d'investissement

²¹ Le taux d'emploi du FCTVA est satisfaisant puisque les dotations représentent 14,7 % des dépenses d'équipement, contre 13,5 % pour l'agglomération.

reçues (2,7 M€). Le produit des cessions, évalué à 0,6 M€ dans les comptes administratifs sur la période 2015-2019, est en réalité sous-évalué de 3,1 M€.

Sur la période, le financement propre disponible (17,9 M€ hors erreur de cessions) a donc financé près de trois-quarts des dépenses et subventions d'investissement (26,9 M€), ce qui constitue un excellent ratio.

4.3.2 La commune est parvenue à mobiliser un bon niveau de subventions, provenant majoritairement de la région

Les subventions d'investissement comprennent essentiellement, selon la nomenclature budgétaire et comptable M14 :

- les subventions d'équipement qui financent soit un équipement déterminé, soit un ensemble d'équipements,
- les fonds affectés par la loi à des opérations d'équipement²².

Les subventions reçues sur la période 2015-2019 se sont élevées à 3,5 M€ soit environ 15 % des dépenses d'équipement. Les principaux financeurs individuels sont la région (49 %) et l'État (33 %) comme indiqué dans le tableau suivant :

Tableau n° 14 : Subventions reçues sur la période 2015-2019 (€)

<i>Libellé</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Subventions d'équipement</i>						2 565 230
<i>Régions</i>	504 126	556 825	5 900	5 900	677 000	1 749 751
<i>Départements</i>	23 729	97 372	300 000	23 892	33 100	478 093
<i>État et établissements nationaux</i>	18 268	96 524	29 395	25 497	36 880	206 563
<i>Autres</i>	48 449	40 561	24 534			113 543
<i>Autres groupements</i>	9 373			13 720	10 186	33 279
<i>Fonds affectés à l'équipement non amortissable</i>						963 247
<i>Amendes de police</i>	100 721	130 520	144 505	134 520	83 573	593 839
<i>DETR</i>	4 163	79 172		18 430	267 644	369 408
				<i>Total sur la période</i>		3 544 478

Sources : commune de Vendôme

Si l'aménagement urbain du quartier Rochambeau a capté une part significative des subventions (1,5 M€), celles-ci ont également contribué au financement de réalisations en matière culturelle et sportive, notamment le terrain de sports des Maillettes (0,3 M€).

²² Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), amendes de police relatives à la circulation routière, participations instituées dans le cadre d'un programme d'aménagement d'ensemble (P.A.E.), surtaxes locales temporaires, participations pour non-réalisation d'aires de stationnement et pour voirie et réseaux.

Les amendes de police

En vertu de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'État rétrocède aux communes et à leurs groupements une partie du produit recouvré des amendes de police relatives à la circulation routière, en proportion des amendes dressées sur leur territoire.

Les amendes de police constituent les seules recettes grevées d'affectation spéciale perçues par la commune. Leur produit doit financer des opérations d'investissement listées par l'article R. 2334-12 du CGCT, destinées à améliorer les transports en commun et la circulation routière.

Les amendes ont représenté pour la commune un produit de 593 389 € sur la période 2015-2019, contribuant ainsi de façon non négligeable au financement des investissements liés aux transports en commun et à la circulation routière. Elles sont même supérieures à la dotation d'équipement des territoires ruraux versée par l'État, autre fonds affecté à l'équipement.

Comme les autres recettes grevées d'une affectation spéciale, l'emploi des amendes de police doit être détaillé dans une annexe au budget primitif que la commune n'a pas complétée en 2019. Elle a toutefois justifié de l'utilisation d'une partie des recettes (200 522 €) à des dépenses d'entretien de la voirie.

4.3.3 Le bilan des cessions immobilières est mitigé

Les opérations de cession et d'acquisition sont des outils indispensables à la conduite des politiques d'investissement des collectivités. Elles rationalisent la gestion patrimoniale en permettant le remplacement d'actifs coûteux à entretenir, et peuvent s'avérer des leviers importants pour le financement d'autres investissements.

4.3.3.1 À l'exception des opérations d'envergure, de nombreuses transactions envisagées n'ont pas pu être réalisées

La commune a réalisé en 2014 un travail d'adaptation de son patrimoine en recensant ses besoins en matière de cessions et d'acquisitions d'actifs. La sélection organisée par un comité de pilotage « Gestion et adaptation du patrimoine » a retenu un total de 54 biens (34 biens et 20 terrains nus) sur la réunion de deux critères prioritaires :

- immeubles bâtis dont le coût d'entretien ou la réhabilitation s'avéraient trop onéreux ;
- augmentation de l'offre de terrains à bâtir dans la commune Vendôme.

Un bilan du programme a été communiqué, daté du 5 octobre 2020. Il indique 59 projets à la place des 54 initiaux, correspondant pour la grande majorité d'entre eux - 51 - à des cessions.

Seul un nombre limité d'opérations a pu être conclu. D'après le bilan, 17 opérations ont pu être finalisées, ce qui correspond, six ans après le lancement, à un taux de réalisation modeste d'un tiers du programme. Plusieurs difficultés rencontrées par la commune témoignent d'une approche perfectible de la conduite des cessions.

En premier lieu, le programme de 2014 a été lancé sans objectif quantifiable et a été peu piloté, ne faisant l'objet d'un premier bilan qu'en 2018.

La collectivité a également rencontré des difficultés dans la fixation des prix de vente. Le mode de cession choisi est la vente de gré à gré avec mandat à des opérateurs locaux (agences

immobilières ou notaires) et la commune a choisi de déterminer ses prix de vente selon le prix du marché, fourchette basse et après estimation de la valeur vénale de référence par le service des Domaines.

Ces modalités n'ont pas posé de difficultés pour les opérations les plus importantes qui ont été conclues à des niveaux compatibles avec le prix des Domaines, tant pour les acquisitions que pour les cessions, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau n° 15 : Principales cessions et acquisitions en montant

Type de transaction	Bilan	Biens	Prix négocié	Avis des domaines
Cession	Bilan 2015	Bât. T' Rochambeau	420 000 €	90 000 €
Cession	Bilan 2018	Bât. A et D Rochambeau	1 700 000 €	1 030 000 € et 580 000 €
Cession	Bilan 2016	59 bis et ter Fbg chartrain	520 000 €	563 000 €
Cession	Bilan 2018	Gérard Yvon (3215 m ²)	240 000 €	225 050 €
Acquisition	Bilan 2018	21 Place St Martin	350 000 €	690 000 €
Acquisition	Bilan 2015	140 Fbg Chartrain	480 000 €	536 000 €
Acquisition	Bilan 2017	31 Mail du Maréchal Leclerc	254 000 €	254 000 €

Source : Ville, Domaines

Cependant, l'exécution du programme a achoppé sur les transactions de moindre valeur. La commune a expliqué avoir rencontré des difficultés dans la fixation des prix de vente car les évaluations du service des Domaines notamment en 2015 se seraient avérées supérieures aux prix du marché et aux estimations des notaires. Ces dernières ont été confirmées par la suite par de nouvelles évaluations des Domaines. Elle estime que cette situation a eu pour conséquence un retard dans la conclusion des ventes.

Si la commune n'a pas encore planifié de nouvelles cessions, l'importance et l'état de son patrimoine pourraient la conduire à mobiliser à nouveau ce levier. La chambre l'invite donc à tirer les conséquences des difficultés d'exécution du précédent programme, en commençant par planifier les sorties d'actifs de son patrimoine et par les assortir d'objectifs quantifiables.

4.3.3.2 Les cessions consenties à des valeurs minorées entre la commune et la CATV devraient être intégrées au bilan de leurs relations financières

La commune et la CATV (précédemment l'intercommunalité du Pays de Vendôme) ont conclu six transactions immobilières ou sur des droits immobiliers sur la période 2015-2020.

Il convient d'emblée de distinguer la possibilité de mise à disposition par la commune à l'intercommunalité, prévue de plein droit en cas de transfert des compétences (article L. 1321-1 du CGCT), et qui concerne les locaux hébergeant l'office du tourisme. Cette compétence est bien prévue dans les statuts de la CATV, comme l'actuel musée, reconnu d'intérêt communautaire.

Outre cette opération la commune a procédé à quatre cessions et une acquisition auprès de l'intercommunalité. Pour trois cessions les prix négociés se sont conformés à la valeur vénale estimée par les Domaines :

- cession de 24 ha de forêt du bois de Villelanmoy à Rahart pour 88 770 €²³ ;
- cession de 4110 m² au prix de 1,10 €/m² pour l'aménagement de la zone d'aménagement concerté du parc technologique du Bois de l'Oratoire ;
- cession gracieuse de 1 200 m² de terrain pour la restructuration et l'extension du centre nautique des Grands-Prés. Les Domaines ont estimé la valeur vénale à 2,60 €/m² (soit 3 120 €) et ont indiqué ne pas émettre d'observation sur une cession à titre gratuit.

En revanche, à deux occasions, la commune et la CATV se sont écartées de manière substantielle de la valeur de référence des Domaines :

- cession gracieuse par la commune des locaux 10 rue du 20^e Chasseurs pour la construction de la maison de santé pluridisciplinaire, alors que la valeur vénale établie par les Domaines s'établissait à 38 000 €. Cette libéralité sur le prix est motivée, selon les termes de la délibération du 19 septembre 2019, en considérant que « *cette aliénation permettra la réalisation d'un projet d'intérêt général qui contribuera à l'attractivité de Vendôme en facilitant l'accès aux soins de la population* » ;
- par délibération du 15 novembre 2018, acquisition par la commune du bâtiment H du quartier Rochambeau (849 m²) au prix de 228 000 € alors que le service des Domaines avait estimé une valeur de 410 000 €. La commune a indiqué avoir racheté le bien au prix auquel elle l'avait cédé à l'intercommunalité en 1998.

Pour les personnes publiques la loi n'encadre pas explicitement les cessions des biens à un prix inférieur à leur valeur vénale. La jurisprudence admet même les transferts gratuits entre collectivités territoriales²⁴.

Si ces libéralités entre la commune et l'agglomération ne rencontrent donc pas d'obstacle juridique, il conviendrait toutefois, dans un souci de sincérité financière, d'intégrer ces rabais au bilan des financements échangés entre les deux collectivités, au même titre par exemple que les fonds de concours, ou de les prévoir au sein d'un règlement financier.

²³ ZN 11, 12 et 13 soit dans l'avis des domaines 45 000 + 43 700 + 70 €.

²⁴ Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel Cahier n° 30 au sujet de la décision n° 2010-67/86 QPC – 17 décembre 2010 Décision n° 2010-67/86 QPC – 17 décembre 2010.

4.4 L'entretien doit être mieux évalué et adapté aux besoins

4.4.1 La commune dispose d'un patrimoine important qui présente des besoins d'entretien substantiels

4.4.1.1 Les immobilisations ont une valeur nette comptable importante

L'étude du patrimoine de la commune permet de distinguer trois catégories principales d'actifs : les bâtiments, la voirie (y compris l'éclairage public), et les réseaux d'eau et d'assainissement. Ces derniers, transférés à l'agglomération en même temps que les compétences en 2020, font l'objet d'une étude spécifique dans le contrôle des comptes de la CATV. Seuls donc sont étudiés dans le présent rapport le patrimoine bâti et la voirie.

La valeur historique des immobilisations du budget principal, telle qu'elle ressort de l'inventaire communiqué par les services le 7 octobre 2020, s'élève à 75,3 M€ (65,5 M€ en valeur nette comptable), composé à grande majorité d'actifs fonciers et de constructions, comme précisé ci-dessous, déduction faite des amortissements :

Tableau n° 16 : Inventaire de l'actif (en M€ au 31 décembre 2020)

	Valeur historique	Valeur nette comptable
<i>Incorporelles</i>	5,67	4,53
<i>Corporelles</i>	69,14	60,55
<i>Terrains et constructions</i>	45,35	44,42
<i>Réseaux et voirie</i>	13,65	12,75
<i>Matériels et divers</i>	10,15	3,37
<i>Autres</i>	0,44	0,39
TOTAL	75,25	65,47

Source : Ville de Vendôme

4.4.1.2 Une partie du patrimoine bâtiminaire de la commune est vieillissant

Il importe qu'un suivi exhaustif de la réalité et de la présence des immobilisations soit réalisé, afin que l'inventaire comptable soit ajusté en fonction des données physiques présentes dans la collectivité. L'inventaire physique est tenu par la direction du patrimoine, administration mutualisée avec l'agglomération. Le recensement des immobilisations est effectué dans un logiciel dédié déployé depuis 2014 pour les bâtiments.

L'inventaire des bâtiments a mis en évidence un patrimoine important constitué de 137 biens pour une surface de plus de 80 000 m². Il intègre 21 bâtiments « sans surface » qui correspondent à des extérieurs non bâtis (ex. : skate parc), ou à des actifs dont les caractéristiques n'ont pas été encore intégralement recensées (ex. : locaux de la mairie).

Les autres locaux se répartissent entre les différents besoins des services, avec une pondération importante des équipements sportifs et scolaires (45 % des surfaces) comme illustré dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 17 : Répartition des locaux par usage

	Nombre	Surfaces
<i>Scolaire</i>	14	24 165
<i>Industriel (*)</i>	6	14 887
<i>Sportif</i>	12	11 685
<i>Associatif</i>	17	7 056
<i>Technique</i>	17	6 665
<i>Patrimonial</i>	21	5 928

Source : Commune, extrait du logiciel d'inventaire
 (*) surfaces pour installer des locaux d'entreprise

Le patrimoine communal présente des risques de dépenses d'entretien élevées en raison, d'une part, de l'arrivée en fin de vie d'une partie des bâtiments, et, d'autre part, de l'importance des monuments historiques.

La commune a reconnu le caractère, pour partie, vieillissant de son patrimoine bâti, expliquant que de nombreuses constructions datant des années 1970 arrivent en fin de vie. Ce constat n'a toutefois pas pu être corroboré car les dates de construction et l'ancienneté des bâtiments ne sont pas renseignées dans le logiciel de gestion patrimoniale, et les besoins correspondant de gros entretiens, révision ou rénovation, ne sont pas chiffrés.

L'actif de la commune se caractérise également par la présence importante de bâtiments patrimoniaux, qui ont un fort impact sur l'attractivité de la ville. L'inventaire compte 31 bâtiments pour 21 000 m², soit 21 spécifiquement recensés dans l'inventaire et 10 utilisés par les services et répertoriés dans d'autres catégories. L'entretien et la rénovation de ce patrimoine sont règlementés selon des contraintes architecturales souvent exigeantes, et donc susceptibles de générer des dépenses importantes. Le cas de la rénovation du Château, précédemment évoqué, en constitue un exemple avec une réhabilitation estimée à 2,1 M€.

S'il présente donc un risque de dépenses élevées, l'entretien du patrimoine posera également des questions d'opportunité. En effet, les bâtiments sont valorisés en moyenne à 560€/m²²⁵. Cette valeur, même si elle assimile différentes classes d'actifs, souligne l'attention particulière qui devra être portée aux questions d'entretien, lorsque l'on sait que les dépenses correspondantes risquent d'être bien plus onéreuses que la valeur de l'actif lui-même. Un développement de l'approche socio-économique des investissements contribuerait à éclairer ces choix.

4.4.1.3 Les actifs non-bâtimentaires sont précisément recensés et suivis

L'inventaire de la voirie est tenu dans un document Excel réalisé à partir d'un audit de 2013 et communiqué dans une version actualisée. La commune gère un réseau de voirie qui comprend 107,3 km de chaussées, 173,7 km de trottoirs et 117,5 km de bordures. D'après le document ces équipements sont en bon état, un tiers des chaussées étant déclarées en mauvais ou très mauvais état (38,9 km).

²⁵ Valeur nette comptable des terrains et constructions de 44,42 M€ rapportés à la surface d'occupation de 79 396 m².

À la voirie s'ajoute le réseau d'éclairage public qui a fait l'objet d'un bilan fin 2019. À cette date le réseau était constitué d'un parc de 3 649 points lumineux d'éclairage, dans un état globalement satisfaisant. 70 % du parc était en état bon ou neuf, tandis que 753 points étaient en mauvais état ou vétuste soit 21 % du parc.

Enfin, la commune a indiqué qu'elle disposait de 37 ponts et 19 murs de soutènement. Compte-tenu des risques associés, ces installations sont précisément référencées par les services et font l'objet d'un suivi à l'occasion d'inspections. Les observations correspondantes gagneraient d'ailleurs à enrichir le logiciel de gestion patrimoniale afin de faciliter le suivi de ce patrimoine.

4.4.2 Les besoins d'entretien sont connus mais peu documentés financièrement

4.4.2.1 L'estimation des besoins s'appuie sur un système d'information satisfaisant mais qui doit encore monter en charge

Le logiciel de suivi de patrimoine doit encore évoluer vers une fonction diagnostique et prévisionnelle de l'entretien. La collectivité a ainsi précisé qu'une fiche de santé des bâtiments était en cours de constitution afin d'améliorer l'évaluation des besoins. Pour l'instant, ils sont toujours gérés, comme le suivi des travaux, à partir de fichiers Excel.

S'agissant de l'entretien des autres types d'actifs, les services ont également recours à des fichiers Excel, qu'il s'agisse des équipements d'éclairage public, de la voirie, ou des ouvrages d'art. Les fichiers présentent les informations détaillées sur les dernières opérations d'entretien menées et l'état des équipements, à l'exception des ponts et des murs.

L'ensemble compose donc un système d'information riche et exploité par les services, quoique quelque peu disparate et difficilement interfaçable. L'utilisation d'Excel n'offre que peu d'interopérabilité avec les autres logiciels métiers (ex. : suivi des AP/CP), et les cas de recours à des fiches individuelles, par exemple sur le suivi des projets, ne présente aucune garantie sur l'unité de gestion entre les différents utilisateurs.

Aussi, afin de sécuriser et d'améliorer l'utilisation des données, la montée en puissance du système d'information patrimonial, entamée en 2014, devrait être poursuivie, notamment afin de mieux individualiser les estimations de besoins à partir des caractéristiques des biens.

4.4.2.2 Les besoins d'entretien sont estimés à 1,5 M€ par an mais la robustesse de cette estimation doit être renforcée

La nomenclature comptable définit les dépenses d'entretien et de réparations comme celles dont le seul objet est de maintenir un élément de l'actif en état tel que son utilisation puisse être poursuivie. Ces dépenses, qui correspondent schématiquement à du petit entretien, sont classées au compte 615 en section de fonctionnement, et ne font pas l'objet d'une programmation au PPI.

Lorsque les dépenses entraînent une augmentation de la valeur de l'actif immobilisé ou une prolongation notable de sa durée d'utilisation, elles sont qualifiées de gros entretien ou révision. Comptabilisées en investissement en compte de classe 2 (21 et 23), elles sont programmées au PPI.

La commune a indiqué dans une note, qu'elle estimait ses besoins de gros entretien à 1,5 M€ par an, soit 9 M€ sur la période du PPI 2015-2020. Les hypothèses de chiffrage n'ont pas été précisées, mais ce montant pourra être apprécié à l'aune des observations suivantes :

- Les besoins d'entretien courant du patrimoine bâti ont été dotés forfaitairement, lors d'une précédente évaluation conduite par la commune, à hauteur de 0,8 % de la valeur à neuf des bâtiments. En reprenant la valeur historique du patrimoine bâti inscrite à l'actif soit 42,4 M€, les besoins d'entretien correspondant s'élèveraient donc à 0,3 M€ annuels.
- Concernant la voirie, les besoins estimés à partir du dernier inventaire actualisé se montent au total à 7,5 M€ sur la chaussée, 1,2 M€ pour les trottoirs et 0,5 M€ pour les bordures. Si on limitait l'entretien aux seuls éléments en mauvais et très mauvais état, les besoins totaux s'élèveraient à 7,3 M€, soit environ 1,2 M€ annuels en les lissant sur une durée de 6 ans correspondant à celle d'un PPI.

Cette estimation corrobore donc (1,2+0,3 M€) partiellement l'évaluation de la commune, sachant que les besoins d'entretien du réseau d'éclairage public n'ont pas pu être modélisés. Ils correspondent par ailleurs à une évaluation de besoins « standards » alors que la collectivité reconnaît elle-même une situation à risque avec la présence d'équipements vieillissants et de bâtiments historiques.

Il est donc nécessaire désormais de dépasser le stade d'une évaluation forfaitaire et la chambre invite la commune à documenter plus précisément ses besoins d'entretien pour la préparation de son prochain PPI. Il en va tant de la bonne conservation de son patrimoine que de la maîtrise de ses finances.

4.4.2.3 La commune n'effectue aucune provision comptable pour grand entretien

La commune ne provisionne pas de dépenses de gros entretien et de grandes révisions (compte 157), et n'a pas mis en place de plan pluriannuel d'entretien (PGE) permettant de planifier les travaux nécessaires et de justifier le montant des provisions.

Il apparaît cependant que la taille et la vétusté de certaines infrastructures justifieraient une meilleure gestion prévisionnelle des dépenses de gros entretien.

L'ordonnateur indique dans sa réponse avoir renoncé à faire réaliser un plan pluriannuel d'entretien par un prestataire pour des raisons de coût, privilégiant des travaux internes telles que les fiches de santé des bâtiments afin d'améliorer les prévisions des dépenses. Il a également précisé qu'une dotation budgétaire était prévue chaque année pour le gros entretien et les réparations des infrastructures et des bâtiments.

La chambre rappelle toutefois que la planification permet de lisser budgétairement les principales dépenses sur le long terme, ce qui n'est pas le cas de la dotation annuelle pratiquée par la commune qui est modulée annuellement et ponctuellement en fonction des besoins. La chambre recommande donc la commune à mettre en place un plan pluriannuel d'entretien et doter en conséquence les provisions pour risques et charges.

Recommandation n° 8 : mettre en place un plan pluriannuel d'entretien et inscrire les provisions correspondantes.

4.4.3 Les dépenses dédiées à l'entretien n'ont pas pu être évaluées

4.4.3.1 Les dépenses d'entretien sont peu anticipées comptablement

L'amortissement est la constatation de l'amoindrissement de la valeur d'un actif, compte tenu de la consommation qui en est faite. Il permet de répartir le coût des immobilisations sur leur durée et leur rythme d'utilisation, et d'assurer l'autofinancement des investissements.

L'effort annuel d'amortissement pratiqué par Vendôme s'établit en moyenne à 0,4 % de la valeur de ses immobilisations.

Tableau n° 18 : Renouvellement du patrimoine communal propre

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Effort annuel d'amortissement (dotations aux amortissements / valeur des immo. propres)</i>	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %
<i>Degré d'amortissement cumulé des immobilisations corporelles propres</i>	13,6 %	11,5 %	11,7 %	11,9 %	12,2 %

Source : Logiciel Anafi de la CRC

Ce faible niveau s'explique par le fait que la commune, conformément aux dérogations prévues par les nomenclatures comptables, n'amortit pas ou peu ses immobilisations corporelles (terrains, agencements et aménagements, constructions).

Cette pratique aboutit néanmoins à un niveau cumulé d'amortissement qui ne reflète pas la réalité de l'utilisation et de l'état des actifs du patrimoine de la collectivité. Le niveau constaté indiquerait ainsi un vieillissement comptable des investissements de seulement 12,2 %, ce qui est contradictoire avec l'ancienneté des équipements reconnue par la commune elle-même.

En pratiquant ainsi, la commune ne met donc pas en adéquation sa comptabilité avec les constats qu'elle sait pourtant établir techniquement sur l'état de son patrimoine et ses besoins prévisionnels d'entretien.

4.4.3.2 Les dépenses d'entretien doivent être justifiées

Les dépenses prévisionnelles d'entretien libellées comme telles au PPI 2015-2020 sont estimées en cumul à 4,4 M€, comme détaillé dans le tableau ci-après. Elles n'ont globalement pas varié lors des différentes actualisations, mais des arbitrages ont été faits en faveur de l'entretien des réseaux (eau et éclairage), au détriment du patrimoine bâti (-25 %) et des espaces verts. Les dépenses indiquées au PPI ne représenteraient donc que 50 % des besoins estimés à 9 M€ par la commune.

Tableau n° 19 : Dépenses d'entretien prévues au PPI 2015-2018 (€)

<i>Équipement</i>	Libellé de la ligne du PPI	Actualisée en 2018	Initiale en 2015
<i>Voirie et stationnement</i>	TRAVAUX D'ENTRETIEN / EFFACEMENT DES RÉSEAUX	1 422 216	1 500 000
<i>Éclairage public</i>	TRAVAUX/REPLACEMENTS MATS/ARMOIRES VÉTUSTES	678 826	-
<i>Réseau fluvial et gestion de l'eau</i>	TRAVAUX RÉSEAUX	710 295	590 000
<i>Espace verts</i>	OPÉRATIONS D'ENTRETIEN ET PLANTATIONS	177 746	390 000
	<i>Entretien du patrimoine bâti</i>	1 426 758	1 896 000
	TOTAL	4 415 841	4 376 000

Sources : PPI Vendôme

La commune justifie cet écart par deux moyens :

- Certaines dépenses de petit entretien, imputées sur le compte 615 en section de fonctionnement, devraient également être intégrées. Elle estime leur montant à 2,4 M€ sur la période contrôlée (détail en annexe n° 4).
- Une partie des dépenses d'entretien est en réalité libellée dans le PPI sous des dénominations de projets laissant penser qu'il s'agit de créations nouvelles alors qu'elles correspondent essentiellement de travaux de requalification / réhabilitation. Le montant dédié à l'entretien s'établirait donc selon la commune à 21,0 M€ sur la période (détail en annexe n° 4).

Ces explications appellent différentes remarques.

D'une part, les montants ne sont que déclaratifs alors qu'ils devraient pouvoir être justifiés par des données analytiques précises. La chambre rappelle d'ailleurs ses précédentes observations sur l'absence de finesse de certaines données du système d'information.

D'autre part, ces montants s'écartent considérablement de l'estimation des besoins établis par la commune elle-même (9 M€ sur la période de contrôle), soulignant un problème manifeste de cohérence entre le périmètre retenu pour la détermination des besoins d'entretien et celui pour la constatation des dépenses.

Il est problématique que de tels écarts subsistent, d'une part entre les montants identifiables en comptabilité et ceux déclarés par la commune, et d'autre part entre les besoins estimés et les dépenses réalisées. Ils témoignent des difficultés à rendre compte objectivement de l'effort consacré à l'entretien, qui sont préjudiciables à l'ensemble des parties prenantes, en premier lieu aux élus et aux citoyens. Elles les privent de la capacité d'apprécier la politique d'entretien conduite par la commune et des risques qui y sont associés, alors même que la richesse de son patrimoine est à la fois un gage important d'attractivité et de bon fonctionnement de ses services.

Aussi la chambre réitère-t-elle sa recommandation déjà formulée de mettre en place un plan pluriannuel de gros entretien, et d'une manière générale de mieux justifier les besoins d'entretien et les dépenses qui y sont effectivement consacrées.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	51
Annexe n° 2. Principales cessions non enregistrées	52
Annexe n° 3. Données financières du budget principal	53
Annexe n° 4. Montants des dépenses d'entretien déclarées par la commune	54
Annexe n° 5. Réponse.....	55

Annexe n° 1. Procédure

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

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	4 mars 2020 9 novembre 2020	M. Laurent Brillard, maire de la commune de Vendôme M. Pascal Brindeau, ancien ordonnateur	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	25 janvier 2021	M. Laurent Brillard M. Pascal Brindeau	
<i>Délibéré de la chambre</i>	10 février 2021		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	1 ^{er} mars 2021	M. Laurent Brillard M. Pascal Brindeau	30 avril 2021 Sans réponse
<i>Délibéré de la chambre</i>	6 juillet 2021		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	22 juillet 2021	M. Laurent Brillard M. Pascal Brindeau	20 septembre 2021 Réponse conjointe

Annexe n° 2. Principales cessions non enregistrées

EDDS		Bilan commune	
Date	Montant (€)	Opération	Année de délibération
14/05/2019	1 030 000	Deux immeubles (bâtiment D et partie du bâtiment A) au Quartier Rochambeau AR 371p AR459	2019
14/05/2019	670 000	Deux immeubles (bâtiment A) au quartier Rochambeau	2019
16/04/2018	520 000	Immeubles situés au 59 bis et ter faubourg Chartrain	2018
26/06/2020	489 873	Quartier Rochambeau Bât.T'	2015
20/12/2019	288 000	Avenue Gérard Yvon	2018
29/09/2017	140 000	Rue du Docteur Faton	2017
17/10/2018	124 310	Avenue Gérard Yvon (AL 681 p et AL 678)	2017
06/07/2017	72 720	Allée du Sarsis 80€*909 m ²	2017
11/06/2018	72 500	Terrain rue des Bigoteries BR 548 550 et 552	2015
07/07/2020	40 000	Terrain rue de la Chappe	2019
04/06/2018	38 490	133 Faubourg Chartrain	2017
20/05/2019	38 095	Avenue Ronsard (BE 434p et 524p))	2017
20/02/2018	34 448	Coteau des Maillettes	2018
08/01/2018	34 411	Coteau des Maillettes	2017
05/06/2020	32 000	Terrain rue Hector Berlioz	2015
01/06/2018	30 000	Bien 31-33 rue Charles Chautard	2015
29/06/2020	27 885	Terrain Rue du Faton	2016
06/06/2018	20 000	Bien 31-33 rue Charles Chautard	2015
28/02/2018	18 000	ZA 250 La Poterie	2017
06/07/2017	14 000	Terrain 3 rue Darreau	2017
31/10/2018	13 800	Terrain les Ruelles	2018
08/01/2018	10 130	Coteau des Maillettes	2018
13/02/2017	7 590	Terrain Rue du Faton	2016
19/11/2019	7 135	Coteau des Maillettes	2018
13/06/2018	5 100	Parcelles zone des Bigoteries	2017
06/04/2018	4 521	ZAC du parc technologique du Bois de l'oratoire (PTBO)	2016
26/11/2018	4 000	BM81 486m ² Avenue de Ronsard	2018
29/06/2017	1 539	Chemin rural n°68 du Bois de croisement	2017
25/05/2018	173	Domaine public déclassé Allée Choquet	2017
20/07/2018	21	Rue du Château bande de terrain	2015
02/03/2017	17	Mail du Tiron	2017
TOTAL €	3 788 758		

Annexe n° 3. Données financières du budget principal

Tableau n° 1 : Evolution de l'encours de la dette

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt - c/16-c165)	1 103 917	1 245 656	1 309 495	1 386 499	1 625 599
Charge d'intérêts et pertes nettes de change (solde c/6611)	331 453	321 069	304 195	258 456	236 515
Total annuité de la dette	1 435 370	1 566 725	1 613 690	1 644 955	1 862 114
Taux d'intérêt apparent du budget principal	3,1 %	2,6 %	2,7 %	2,3 %	1,8 %
Encours de dette du budget principal au 1^{er} janvier	7 815 681	10 660 570	12 413 708	11 102 996	11 415 267
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	10 660 570	12 413 708	11 102 996	11 415 267	12 988 426
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,3	5,3	4	2,7	3,4

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 2 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre en €	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	2 850 603	3 524 645	651 580	55 597	3 238 236
- Besoin en fonds de roulement global	-611 869	-1 207 213	-6 598 241	-8 276 641	-8 964 171
= Trésorerie nette	3 462 472	4 731 858	7 249 821	8 332 238	12 202 407
en nombre de jours de charges courantes	80,8	113,1	178,3	216,7	303,8

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 4. Montants des dépenses d'entretien déclarées par la commune

Dans sa réponse à la chambre la commune a déclaré les dépenses d'entretien sous la forme suivante :

En fonctionnement, sur le compte 615

Charges d'entretien	Libellé	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Moyenne 2015-2020
D011/61521-6156	Prévisions globalisées	660 729	545 650	572 242	539 073	693 712	543 015	592 404
D 011/61521	Entretien de terrains	61 982	66 636	78 171	56 689	108 961	63 535	72 662
D 011/615221	Ent. Rép. publics	20 253	11 369	62 317	51 239	30 477	48 578	37 372
D 011/615228	Ent Rep autres bâtiments	0	1 140	5 240	12 950	40 885	23 111	13 888
D 011/615231	Entretien voirie	351 373	200 484	199 050	232 081	200 522	235 810	236 553
D 011/615232	Ent. Rép. réseaux	0	81 405	91 464	65 062	74 695	39 013	58 606
D 011/615524	Entretien bois et forêts	0	0	4 410	9 900	11 856	9 960	6 021
D 011/615551	Entretien matériels roulants	7 139	17 032	5 233	4 401	35 695	15 061	14 093
D 011/615558	Ent. autres biens immobiliers	44 829	30 380	41 931	44 488	33 263	29 735	37 438
D 011/6156	Maintenance	136 670	130 836	137 374	125 695	129 297	80 884	123 459
D011/61521-6156	Réalisations totales	622 246	539 280	625 190	602 506	665 651	545 688	600 094
	Taux de réalisation	94,2%	98,8%	109,3%	111,8%	96,0%	100,5%	101,3%

En investissement, à partir des données du PPI 2016 :

Secteurs (valeurs en M€) PPI 2016	Dépenses d'inv. Gros Entretien Réparation	Total des dépenses d'équipement	%
Grands projets urbains + autres (acquisitions études)	3,6	14,6	24%
Voirie et stationnement	2,0	2,3	86%
Eclairage public	1,1	1,1	100%
Réseaux pluvial et gestion eau	0,7	1,2	60%
Espaces verts, jeux et propreté urbaine	0,9	0,9	99%
Patrimoine bâti	1,8	1,8	100%
Adaptation bâtiments communaux	2,3	2,3	100%
Dotation moyens généraux	0,9	0,9	94%
Adaptation équipements sportifs	0,5	1,5	30%
Ecoles, cuisine centrale et cantines	5,0	5,2	97%
Patrimoine historique	1,2	1,2	100%
Vie associative	0,2	0,2	100%
Fonds de concours	0,8	4,6	18%
Total	21,0	37,9	55%
Total / an (5 ans)	4,2	7,6	

Annexe n° 5. Réponse



www.vendome.eu

Vendôme, le 20 septembre 2021

Madame Cécile Daussin-Charpantier
Présidente
Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLÉANS

Direction des affaires Juridiques

N/Réf. : DAJ/21/EK
V/Réf. : greffe n°D2021-304/ND

Dossier suivi par Emilie Kosmala
02.54.89.42.13 / emilie.kosmala@territoiresvendomois.fr



Objet : Rapport observations définitives

Madame la Présidente,

Suite à la réception du rapport d'observations définitives en date du 22 juillet 2021 relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Vendôme sur les exercices 2015 à 2020, nous vous prions de trouver ci-après les éléments de réponse.

La Chambre note tout d'abord en synthèse que la commune a su mettre en œuvre un programme d'investissement qui s'établit à 27,4 millions d'euros grâce à « une situation financière solide » tout en s'inscrivant dans un dispositif de contractualisation en contenant ses charges conformément aux objectifs fixés. La commune a en effet su, pour accroître sa capacité à investir, réduire ses charges de fonctionnement. La priorisation de cette démarche volontariste a pu conduire à ce que d'autres projets et chantiers internes ne puissent se mener de manière concomitante. Pour autant, un certain nombre de projets ont d'ores et déjà été programmés ou engagés notamment sur le volet numérique et en particulier la dématérialisation de la chaîne comptable.

En introduction, la Chambre émet des réserves quant à l'effectivité du plan de marche présenté par la commune pour engager des axes d'améliorations. La commune a effectivement partagé un certain nombre des constats émis par la Chambre et a engagé une démarche pour les prendre en compte. Cette démarche a été validée par le maire et le directeur général des services. Les évolutions portent tout autant sur les outils et les processus que sur l'organisation des services et les systèmes d'information.

La mise en œuvre de ce plan de marche en matière financière sera détaillée dans les développements ci-après. Sa mise en œuvre est progressive. Dans la suite de la réponse, il est fait un point des évolutions pour chaque item ayant fait l'objet d'un début de mise en œuvre.

1/Dans sa présentation de la commune, la Chambre note qu'elle dispose d'atouts en termes d'attractivité. C'est très justement un axe fort de la politique menée sur Vendôme afin de tirer parti des facteurs endogènes du territoire et de développer une stratégie destinée au développement exogène de celui-ci.

La Chambre fait par ailleurs état d'une situation économique contrastée en indiquant notamment un taux de chômage de 16,6 % pour la commune. Or, le taux habituellement utilisé par l'INSEE, car plus représentatif, est celui correspondant à la zone d'emploi (un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent) : le bassin d'emploi de Vendôme a un taux de chômage de 5,8 % au 4ème trimestre 2020 selon l'INSEE. Il est à noter qu'il est le taux le plus bas de la Région centre Val de Loire.

2/Concernant la fiabilité des comptes et la transparence financière, la Chambre relève des irrégularités nécessitant des correctifs de la part de la commune.

Plus particulièrement, sur l'inventaire comptable, la commune tient à noter que les différences entre l'actif du trésor et l'inventaire de la collectivité proviennent essentiellement d'importantes différences sur les périodes de références. La mise à jour de l'inventaire et sa rationalisation est une démarche de longs termes. Elle s'inscrit dans une logique d'amélioration des systèmes d'information et de renforcement de leur partage.

Sur la recommandation n°1 qui vise à unifier et fiabiliser l'inventaire physique et comptable, la commune a identifié les enjeux et les actions à conduire pour parvenir à cet objectif et a d'ores-et-déjà procédé à un grand nombre d'opérations de réforme. Au premier août 2021, 623 immobilisations ont été réformées pour une valeur de 4,912 M€ (12,7% de leur nombre représentant 7,6% de la valeur de l'actif). Les régularisations de cessions et les intégrations contribuent également à la mise à jour de l'inventaire. L'ensemble de ces opérations a été conduit en liaison directe avec les services de la Trésorerie de Vendôme.

Sur la recommandation n°2 relative à la correction des contenus des bilans annuels de cessions et d'acquisitions, la Chambre préconise de réaliser des bilans annuels sur la base des opérations effectivement réalisées. La commune tenait à faire observer qu'elle avait considéré que cette manière d'opérer était conforme car elle procédait ainsi depuis 1996, sans qu'aucune observation n'ait jamais été formulée par le contrôle de légalité pourtant interrogé sur ce point pour la réalisation du premier bilan. La commune procédera donc pour le prochain bilan selon les recommandations de la Chambre.

Concernant la recommandation n°3 relative à la régularisation des écritures comptables de cessions et de sorties d'actifs correspondantes, le plan de marche a en effet intégré cet enjeu. Sur l'absence d'enregistrement comptable des cessions depuis 2017, la commune tient à attester que ces opérations sont en cours de régularisation. Au premier août 2021, 27 cessions sur les 33 à régulariser l'ont été pour une valeur de 2,190 M€ (48,8% des valeurs à régulariser). Sur les 6 cessions restant à régulariser à cette date, deux sont en cours. Le travail se poursuit sur les cessions dans le quartier Rochambeau, qui présentent un niveau de complexité objectif plus important compte tenu des caractéristiques de l'inventaire, décrites par ailleurs par la Chambre et de la nécessité d'y retrouver l'ensemble des immobilisations liées à cette opération majeure.

Concernant la recommandation n°4, la commune a d'ores et déjà procédé au transfert des immobilisations du compte 23 vers le compte 21. Au 1^{er} août 2021, 325 immobilisations jusqu'alors aux comptes 23 représentant 17,351 M€ l'ont été (55,5 % de leur nombre représentant 67,4% de la valeur des immobilisations de cette nature à intégrer).

Sur la recommandation n°5, la commune a conscience des difficultés en matière de délais de paiement et de mandatement des intérêts moratoires. La commune a engagé, par anticipation sur la démarche de dématérialisation de la chaîne comptable, une révision de ses processus et une réorganisation du pôle comptabilité : constitution de binômes et réaffectation des secteurs d'intervention. Les données des tableaux de bord Hélios montrent que les délais ont commencé à décroître régulièrement. Fin août 2021, alors que le nombre de lignes de mandats émises a augmenté de 13,7% par rapport à la situation fin août 2020, les délais de paiement sont passés, dans le même temps, de 60,9 jours (août 2020) à 47 jours (-13,9 jours ; -22,9%). Cette durée demeure excessive. C'est pourquoi, pour continuer de la réduire, la commune étend notamment la dématérialisation du circuit visa des factures à l'ensemble des directions gestionnaires. La mise en application systématique de la procédure de suspension des délais de paiement en cas de non-conformité d'une facturation, récemment établie et sécurisée, contribuera également à la réduction des délais de paiement.

Sur la recommandation n°6 concernant l'engagement des projets numériques visant à améliorer la chaîne comptable, la commune tient à mettre en avant que le projet de service de la direction de la stratégie financière trace les perspectives d'amélioration et ce en lien avec le programme des chantiers numériques engagé par la collectivité. L'objectif est de dématérialiser intégralement la chaîne comptable et financière. Cela permettra pour le personnel la suppression de tâches répétitives. Cette démarche s'inscrit dans une logique d'amélioration de l'efficacité et de la sécurité des processus comptables et financiers, de raccourcissement global des délais et vise à répondre aux différents besoins des directions, des services qui les composent, à les rendre plus autonomes notamment dans le suivi de leurs consommations de crédits. Elle a également pour objectif de permettre une exploitation la plus automatique possible des données comptables à des fins de contrôle et d'optimisation de la gestion et de suivi de la mutualisation.

Les prochaines étapes clés sont notamment la dématérialisation des bons de commandes et la généralisation du visa numérique (trimestre 1-2022) des factures qui arrivent via Chorus et l'élaboration budgétaire totalement numérique (trimestre 3-2022 pour la préparation budgétaire 2023).

Concernant l'amélioration de la transparence financière et la qualité de l'information, la Chambre regrette que de manière générale, l'outil de planification Autorisation de programme/Crédits de paiement (AP/CP) soit peu mobilisé. L'outil comptable utilisé par la collectivité comporte un module de gestion des autorisations de programmes et crédits de paiement. Dans la démarche générale de dématérialisation de la chaîne comptable et en s'appuyant sur la programmation pluriannuelle des investissements, ce module pourra utilement être activé.

Concernant la recommandation n°7 visant à l'enrichissement du ROB par une présentation pluriannuelle des investissements chiffrés et séquencée et par la production de la structure des effectifs en personnel, la commune veillera à prendre en compte cette recommandation. La commune tient à préciser que les commissions thématiques proposent, discutent et hiérarchisent les propositions d'actions et programmes d'investissements. Avant les séances de débat d'orientations budgétaires, la commission finances est réunie, les projets sont présentés soit succinctement, soit de manière plus détaillée en cas de demande ou si le projet représente un fort enjeu. Le ROB mentionne ainsi de manière synthétique l'ensemble des investissements.

La Chambre a observé l'absence de la publicité des budgets et comptes administratifs en ligne. La commune tient à préciser que cette obligation a été régularisée dès cette année

La Chambre relève également que la justification des restes à réaliser s'est avérée complexe et que des corrections doivent être apportées. Le paramétrage du cycle d'établissement des bons de commande numériques, tout comme pour les ordres de service sur les marchés, permettra de résoudre la majeure partie de ces difficultés. L'amélioration du système d'information financière partagé avec les directions leur permettra de mieux anticiper leurs besoins.

3/La Chambre considère que la situation financière de la commune est solide et qu'elle s'est inscrite volontairement dans une démarche de maîtrise contractualisée des dépenses.

Elle observe que les charges à caractère général sont contenues et que les autres charges ont nettement diminué. La commune tient à ajouter que cela résulte d'un effort constant de la collectivité.

Concernant les produits de gestion, la chambre note que le montant des dotations (DGF, DSU, DSR, DNP) qui avait effectivement baissé jusqu'en 2017 a progressé régulièrement depuis 2018, et que la baisse de la DGF a été compensée par l'augmentation des autres dotations

La commune souhaite faire remarquer que la baisse de la DGF a toutefois commencé, en raison de la mise en place de la contribution à l'équilibre des comptes publics, en 2014. C'est donc 2013, qui doit être considérée comme l'année de référence. Ainsi, sans tenir compte de l'inflation entre 2013 et 2020, l'ensemble des dotations s'est réduit de 554,4 k€ en moyenne (2014-2020) avec un point bas en 2017 (-907,2 k€).

Puis, la Chambre indique que le niveau d'autofinancement est satisfaisant et note une augmentation de la dette dont l'encours reste néanmoins maîtrisé. Elle s'interroge sur l'opportunité de la mobilisation de l'emprunt.

La commune tient à souligner que les conditions de mobilisations de ces emprunts et notamment les taux fixes auxquels ils ont été mobilisés sont avantageuses. Les 4 derniers emprunts mobilisés (dont 3 auprès de l'agence France Locale pour un total de 10,4 millions d'euros), l'ont été à un taux moyen de 1,12% alors que l'inflation entre 2015 et 2019 a représenté, en moyenne 0,82% (y compris 2015 et 2016 lors desquelles l'inflation mesurée par l'INSEE était respectivement de 0,0 et 0,2 %).

4/La Chambre observe que la commune a mis en œuvre un programme d'investissement ambitieux au service de son attractivité. Aussi, elle considère que les critères d'évaluation du choix des investissements ne sont pas formalisés, qu'aucune méthode d'évaluation socioéconomique n'est définie.

Les choix d'investissement relèvent de choix politiques qui sont effectués après analyse des projets sous les angles techniques, économiques, sociaux, financiers et juridiques. Ces analyses sont plus ou moins formalisées selon la taille et l'enjeu du projet.

Par ailleurs, la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI) est bien élaborée selon des critères socioéconomiques. Par exemple, pour l'esplanade Rochambeau, le critère d'attractivité et de développement du centre-ville dans toutes ses composantes (économiques, culturelles, environnementales...) a évidemment été pris en compte pour réaliser cet investissement majeur. Dans un tout autre domaine, il en est de même avec la rénovation des écoles sur des critères sociaux, environnementaux et techniques.

La commune a identifié trois critères décisionnels principaux :

- Le caractère impératif et urgent de l'investissement. Le caractère impératif renvoie à l'existence d'obligations légales ou normatives qu'il s'agit de mettre en œuvre,
- L'opportunité financière en fonction du reste à charge après subventions. Ce critère n'est pas susceptible de conduire à l'émergence d'une opération en tant que telle, à son contenu et ni à ses caractéristiques, mais éventuellement d'en modifier le calendrier d'engagement. Un projet répondant à un besoin identifié antérieurement peut trouver à être engagé plus rapidement que prévu si l'existence de financements non durables et significatifs constitue un avantage évident.
- La capacité à faire ou à suivre par ses services.

Aussi, la Chambre déplore que la Communauté Territoires vendômois et la commune de Vendôme, qui pratiquent le versement mutuel de fonds de concours, ne se soient pas dotées d'un règlement spécifique d'attribution, ni de pacte budgétaire et financier. Elle ajoute que les modalités d'attribution des fonds de concours, comme les bénéficiaires et les montants, sont donc laissées à la libre appréciation des intéressées, dans le respect des dispositions légales.

La commune joue un rôle de centralité et assume ainsi une solidarité avec les autres communes du territoire. La réciprocité n'est en effet pas une clause exigée. Ces versements de fonds de concours, prévus par la loi, permettent d'accélérer les projets et de mener une politique d'investissement ambitieuse et bénéfique pour l'ensemble du territoire. Sur l'absence de justification de l'emploi des fonds versés, celle-ci n'est simplement pas formalisée.

Ensuite, la Chambre met en avant un financement maîtrisé des projets grâce principalement à des fonds propres et à la mobilisation d'un bon niveau de subventions.

Cependant, elle met l'accent sur un taux de réalisation modeste du programme de cession du patrimoine. La commune a en effet rencontré des difficultés dans la fixation des prix de vente car les évaluations émises par le service des domaines notamment en 2015, se sont avérées supérieures aux prix du marché : les biens ne trouvaient aucun acquéreur au prix des domaines, les estimations des notaires saisis pour ces ventes étaient toutes inférieures. Les estimations notariées ont d'ailleurs été confirmées par la suite par de nouvelles évaluations des domaines. Au vu de cette situation, il était donc très difficile pour la commune de planifier les sorties d'actifs de son patrimoine.

Puis, la Chambre attire l'attention de la commune sur la question de l'entretien du patrimoine communal et demande que les besoins d'entretien soient plus précisément documentés pour la PPI.

La commune tient à préciser que les 1,5 M€ par an évoqués pour l'entretien du patrimoine représentent la somme des prévisions budgétaires correspondant aux dotations annuelles. Ils permettent notamment l'entretien et le renouvellement des éléments du patrimoine. Ils comportent des crédits ouverts susceptibles d'être employés par les directions pour des catégories d'équipement sans que ceux-ci ne soient identifiés à priori. Ils ne représentent pas la totalité des dépenses de gros entretien réparation en section d'investissement.

En effet, l'entretien du patrimoine n'est pas exclusivement réalisé par voie de dépenses d'investissement. Les changements intervenus dans le régime du FCTVA ont conduit les collectivités, sous l'impulsion des services fiscaux également à passer en dépenses de fonctionnement des dépenses qui étaient historiquement tolérées en section d'investissement. Ces dépenses représentent en moyenne 600,0 k€ par an sur les exercices 2015 à 2020.

Enfin, il faut prendre en compte également à prendre le fait que certains projets, désignés sous des dénominations pouvant laisser penser qu'il s'agit de créations nouvelles consistent pourtant essentiellement en travaux de requalification / réhabilitation d'équipements existants avec ou sans changement d'usage et de destination et sans modification substantielle de leur surface ou de leur volume.

Selon cette approche, ce serait plutôt 21,0 M€ sur les 37,9 M€ (PPI 2016), soit 4,2 M€ par an de dépenses d'équipement représentant plus de 50% de la totalité des dépenses d'équipement, qui correspondent à des opérations d'entretien lourd : grosses réparation, rénovation.

Concernant la recommandation n°8, à savoir mettre en place un plan pluriannuel d'entretien et inscrire les provisions correspondantes, la commune s'astreint d'ores et déjà à inscrire des crédits nécessaires au maintien en bon état du patrimoine à défaut de provisionnement sur la base d'un plan pluriannuel. Elle a mené une réflexion et obtenu le chiffrage d'une prestation de réalisation d'un plan pluriannuel d'entretien pour environ 300 000 euros. C'est pourquoi, compte tenu du coût conséquent, il a été décidé de mettre en place des fiches de santé des bâtiments afin d'améliorer les prévisions des dépenses en la matière.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération très distinguée.

Député de Loir-et-Cher
Ancien Maire de Vendôme



Pascal BRINDEAU

Le Maire



Laurent BRILLARD



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

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

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél : 02 38 78 96 00

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr