



23/07/2019

Le **23** JUL. 2019

Le président

à

Dossier suivi par : Patricia ABEL, auxiliaire de greffe
T 02 40 20 71 24

patricia.abel@crtc.ccomptes.fr

sylvie.bayon@crtc.ccomptes.fr (greffière)

Réf. : *2013 - 117*

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Monsieur Denis Mouchel

Mairie de Changé-lès-Laval

6, place Christian d'Elva

BP 20002

53810 Changé-lès-laval

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Changé-lès-Laval

Envoi avec accusé de réception

Par lettre du 21 mars 2019, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion de la commune de Changé-lès-Laval pour les exercices 2013 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la juridiction une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que, le cas échéant, celle de l'ordonnateur précédemment en fonctions, également destinataire de ce rapport.

Cette réponse devra parvenir à la chambre par courrier sur support papier.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.



Bertrand DIRINGER



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CHANGÉ-LÈS-LAVAL (Mayenne)

Exercices 2013 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 juillet 2019.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
1 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	5
1.1 La qualité de l'information budgétaire	5
1.2 La fiabilité de l'information comptable	7
2 LA SITUATION FINANCIERE.....	9
2.1 Les performances financières annuelles	9
2.1.1 La formation de l'autofinancement.....	9
2.1.2 Le financement des investissements	13
2.2 La situation bilancielle.....	14
2.2.1 L'encours de dette.....	14
2.2.2 L'équilibre financier du bilan.....	16
3 L'IMPLANTATION DE LA MAISON DE SANTE.....	16
3.1 Présentation du projet	16
3.2 Le marché de maîtrise d'œuvre.....	17
3.3 Les marchés de travaux.....	18
3.3.1 Le marché initial à tranche conditionnelle.....	18
3.3.2 Le marché de travaux du pôle dentaire	19
3.3.3 Le bilan de l'opération	20
ANNEXES	22

SYNTHÈSE

Sur la période 2013 à 2018, la situation financière de la commune s'est maintenue à un niveau très favorable avec une capacité d'autofinancement importante qui a permis d'assurer le remboursement en capital de la dette et de dégager un financement disponible pour ses investissements. L'encours de dette est en diminution sur la période contrôlée et reste acceptable compte tenu de la bonne capacité de désendettement de la commune.

Malgré la forte diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la faiblesse des dotations et participations perçues, les produits de gestion ont connu une évolution moyenne annuelle plus dynamique que les charges. L'implantation de nombreuses entreprises sur son territoire, conjuguée à une politique fiscale dynamique et diversifiée, assurent à la commune des ressources fiscales permettant un effort fiscal modéré sur sa population. Malgré une forte hausse des charges de personnel générée notamment par la municipalisation de l'association chargée de l'animation culturelle et de la gestion de la salle de spectacle municipale, ces dépenses demeurent mesurées et cohérentes avec le niveau moyen observé dans les communes de même strate.

Avec un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute qui représentent respectivement 25 % et 21 % des produits de gestion en 2017, la gestion courante de la commune de Changé-lès-Laval apparaît saine. Sur la période, la commune a investi à hauteur de 12,4 M€ dans ses équipements et versé près de 1 M€ de subventions d'équipement, soit une moyenne de 382 € par an et par habitant. À ces investissements financés par le budget principal, s'ajoutent les projets portés par les budgets annexes : aménagement de commerces et opérations de requalification du centre-ville, aménagement d'une maison de santé pluridisciplinaire qui a subi quelques avatars liés au désistement tardif de deux praticiens pressentis et à la défaillance de quatre entreprises sur six cours d'exécution du marché.

Pour financer ces investissements, la commune a disposé de ressources propres importantes (capacité d'autofinancement, subventions, cessions, etc.). Elle a aussi mobilisé de nouveaux emprunts répartis à hauteur de 1,8 M€ pour le budget principal et 4,6 M€ pour les budgets annexes. En 2018, le poids de la dette du seul budget principal (capital et intérêts) s'élevait à 113 € par habitant, ce qui représente un endettement acceptable compte tenu de la capacité de désendettement de la commune : en 2018, il lui fallait 2,5 années de capacité d'autofinancement brute pour couvrir l'encours de dette du budget principal.

La qualité de l'information budgétaire est globalement satisfaisante. De nombreuses améliorations ont été apportées suite aux observations de la chambre, notamment sur l'inventaire des biens, sur l'affectation des résultats, sur les relations contractuelles avec le club de football de la commune et sur l'information du citoyen en matière budgétaire.

RECOMMANDATIONS

(Quatre autres recommandations avaient été faites à la collectivité au stade des observations provisoires, qui les a d'ores et déjà mises en œuvre)

Recommandation n° 1 : Achever la fiabilisation de la comptabilisation des immobilisations au niveau de l'inventaire et s'assurer, en lien avec le comptable, de sa correspondance avec l'état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

INTRODUCTION

Éléments de procédure

Le présent contrôle a été inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour l'année 2018. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 11 juin 2018 à M. Denis Mouchel, maire de Changé-lès-Laval, à M. Olivier Richefou, ancien ordonnateur de la commune jusqu'en 2014 et actuellement président du conseil départemental de la Mayenne, ainsi qu'au comptable en fonction. Un entretien téléphonique de début de contrôle a eu lieu le 2 juillet 2018 avec M. Mouchel. Les entretiens de fin de contrôle avec MM. Mouchel et Richefou ont eu lieu le 29 janvier 2019.

L'examen de la chambre a porté, à compter de l'année 2013, sur la fiabilité des comptes, la qualité de l'information financière et comptable, la situation financière de la commune et les marchés publics passés pour la construction de la maison de santé.

La chambre a arrêté ses observations provisoires en délibéré du 7 mars 2019 et le rapport d'observations provisoires a été notifié le 21 mars 2019.

La réponse de M. Mouchel aux observations provisoires a été adressée à la chambre le 13 mai 2019 et enregistrée au greffe le 14 mai 2019. Elle a été complétée par deux envois complémentaires les 27 mai 2019 et 13 juin 2019, enregistrés respectivement au greffe les 28 mai et 13 juin 2019. Monsieur Richefou, ancien ordonnateur, n'a pas répondu aux observations de la chambre.

Présentation de la commune

La commune de Changé-lès-Laval est située dans le département de la Mayenne, en limite territoriale de la commune de Laval. Avec 33 autres communes, elle est membre de Laval Agglomération qui compte environ 110 000 habitants.

La commune connaît une croissance démographique régulière et dynamique. Au dernier recensement¹, elle comptait 6 139 habitants, soit une augmentation de 8 % par rapport à la population légale 2016 (recensement 2013) cet essor repose sur la proximité de la ville de Laval et place Changé-lès-Laval au 6^{ème} rang des villes de Mayenne, par sa population.

Par ailleurs, une partie du parc universitaire Laval-Changé est implantée sur son territoire avec notamment deux écoles d'ingénieurs, la faculté de droit et un IUT. Elle accueille aussi de nombreuses entreprises de rang national et international.

¹ Source INSEE : populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019 – date de référence statistique : 1^{er} janvier 2016

1 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

L'examen de la qualité et de la fiabilité de l'information financière et comptable a porté sur l'information aux élus et aux citoyens, l'évaluation budgétaire, les restes à réaliser et le taux d'exécution, la formation du résultat, sa reprise et son affectation, la production des annexes budgétaires, la fiabilité des imputations comptables, la comptabilité patrimoniale, les cessions des immobilisations et la comptabilisation de la dette. Certains n'appellent pas d'observation. Les autres font l'objet des mentions détaillées ci-dessous.

Outre son budget principal, la commune disposait en 2017 de quatre budgets annexes : le budget requalification du centre-ville, la maison de santé, les lotissements et les commerces de centre-ville, créé en 2015. Deux autres budgets annexes (assainissement et eau) ont été clôturé en 2016 suite au transfert des compétences vers la communauté d'agglomération.

L'analyse qui suit a porté essentiellement sur le budget principal dont les masses financières représentaient en 2017 86 % des dépenses réelles de fonctionnement, 72,9 % des recettes réelles de fonctionnement, 75,5 % des dépenses réelles d'investissement et 80,8 % des recettes réelles d'investissement.

1.1 La qualité de l'information budgétaire

L'information budgétaire est globalement satisfaisante. De nombreuses améliorations ont été apportées suite aux observations de la chambre

L'information budgétaire mise à disposition des citoyens sur le site internet de la commune a été complétée et mise en conformité avec les exigences réglementaires des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT. Il en va de même pour l'information portant sur les associations bénéficiaires de subventions dont le montant annuel dépasse 23 000 € avec la publication de la convention signée avec l'Union Sportive Changé Football (USC) sur le site internet.

Le montant des décisions modificatives représente en moyenne 8,62 % des dépenses prévisionnelles votées au budget primitif (hors opérations pour compte de tiers), ce qui témoigne d'une qualité correcte des prévisions budgétaires. De même, les taux d'exécution budgétaire sont satisfaisants. En 2017, ils sont de 93,10 % en dépenses d'investissement après intégration des restes à réaliser et 95,42 % en recettes d'investissement.

Les montants arrêtés sur les états des restes à réaliser au 31 décembre de chaque exercice sont conformes à ceux imputés sur les comptes administratifs correspondants. Ils sont présentés de façon détaillée, justifiés par les engagements correspondants et intégralement repris au budget primitif de l'exercice suivant.

En revanche, jusqu'en 2017, ils n'étaient pas pris en compte dans le calcul du besoin de financement en méconnaissance de l'article R. 2311-11 du CGCT qui définit le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement en ces termes : « *Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. (...).* »

À Changé, le solde des restes à réaliser étant négatif depuis 2014, le fait de ne pas les intégrer dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement, a conduit la commune à sous-évaluer son besoin réel de financement. Par suite, la part du résultat de fonctionnement cumulé affecté à la couverture de ce besoin (compte 1068) s'est révélée insuffisante au regard des dispositions de l'article R. 2311-12 du CGCT : *« Le résultat cumulé défini au B de l'article R. 2311-11 est affecté, lorsqu'il s'agit d'un excédent : 1° En priorité, en réserves pour la couverture du besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent ; 2° Pour le solde, en excédent de fonctionnement reporté ou en dotation complémentaire en réserves.(...) »*. Le fait que le résultat net calculé par la commune (résultat de fonctionnement cumulé – (résultat d'investissement cumulé + solde des restes à réaliser) soit toujours positif est inopérant s'agissant de l'affectation du résultat.

En réponse aux observations provisoires, la commune a modifié sa pratique lors de l'adoption du compte administratif 2018 en intégrant le solde des restes à réaliser dans le besoin de financement de la section d'investissement afin d'y affecter prioritairement le résultat de fonctionnement cumulé.

L'examen des annexes produites par la commune de Changé à l'appui du compte administratif 2018 a permis de constater que la recommandation formulée au stade des observations provisoires sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'information budgétaire en produisant tous les états annexes au budget primitif et au compte administratif énumérés aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et rappelés dans l'instruction comptable M14 (tome 2, titre 1, chapitre 4, point 1.2.1.4) avait été mise en œuvre que dans l'ensemble les obligations réglementaires étaient respectées et que les annexes étaient conformes aux maquettes budgétaires. Pour les états qui, absents ou incomplets, ont été transmis en cours d'instruction, la chambre rappelle qu'ils devront dorénavant être systématiquement joints aux documents budgétaires.

S'agissant de l'état des subventions, la chambre rappelle qu'il doit dresser de façon exhaustive les concours attribués à des tiers y compris les subventions versées au CCAS et les des subventions d'équipement, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. La loi n'a pas entendu distinguer les subventions selon leur objet s'agissant de leur définition et des obligations qui s'y rapportent. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux subventions d'investissement et de fonctionnement, qu'aux subventions ordinaires et exceptionnelles, notamment les subventions d'équilibre versées aux budgets annexes.

En outre, la chambre rappelle que la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a donné une définition légale de la subvention : *« constituent des subventions (...), les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires »*. Par suite, les concours en nature comme les mises à disposition de locaux pourraient être considérés comme entrant dans l'appréciation du seuil annuel réglementaire de 23 000 € à la seule condition qu'ils soient valorisés dans la décision d'octroi.

En tout état de cause, la valorisation indicative des concours en nature apparaît utile afin que la commune et les associations bénéficiaires connaissent le coût exact de l'aide pour le budget communal.

La chambre a pu constater que depuis 2014, les montants présentés dans les états de la dette annexes étaient globalement cohérents avec les montants inscrits aux comptes administratifs et à la balance des comptes de gestion, tant pour le budget principal que pour les budgets annexes. Néanmoins, des écarts, corrigés en 2017, ont été relevés sur les budgets annexes de la maison de santé (12 884 €) et des commerces du centre-ville (197 646 €). De même, sur le budget principal, l'état de la dette manque de précision sur le montant de la charge des intérêts (4 638 €), faute d'intégrer toutes les révisions trimestrielles des emprunts à taux variable.

1.2 La fiabilité de l'information comptable

La chambre relève que la commune verse chaque année depuis 2014 une subvention de plus de 150 000 € à son budget annexe « requalification centre-ville », subvention imputée au compte 6748 – « *autres subventions exceptionnelles* ». S'il s'agit de subvention d'équilibre, l'imputation devrait être faite au compte 6521 – « *déficit des budgets annexe à caractère administratif* » ; s'il s'agit de subvention de fonctionnement courant, la dépense devrait être imputée au compte 657363 – « *Subventions de fonctionnement aux services publics administratifs* ». Dans les deux cas, cela relève d'un autre chapitre budgétaire (le chapitre 65) étant observé que celui-ci ne dispose pas de crédits ouverts suffisants en cas de correcte imputation.

De la même manière, la chambre a constaté que la subvention d'équilibre versée au budget annexe « maison de santé » était imputée à tort au compte 6748 et non pas au compte 6251 – « *déficit des budgets annexes à caractère administratif* » – pourtant dédié à cet effet.

En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à rectifier les imputations erronées dès la première décision modificative prise en 2019.

En application de l'instruction comptable M14², la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur a la charge de l'inventaire des biens de la collectivité et le comptable celle de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire, l'état de l'actif et le bilan doivent être conformes.

À Changé-lès-Laval, de nombreux désordres ont été observés sur la période contrôlée :

- au 31 décembre 2016, les écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif étaient conséquents : 27,59 M€ de différence sur la valeur brute des immobilisations (+ 61 % dans l'état de l'actif par rapport à l'inventaire comptable), 1 M€ sur les amortissements cumulés (- 23 %) et 29,70 M€ sur la valeur nette comptable (+ 75 %) ;

² Extrait de l'instruction comptable M14 : « *L'ordonnateur tient un inventaire détaillé des biens dont le service est propriétaire ou qu'il a reçu à disposition ou en affectation. Une fiche d'identification ouverte par bien ou par groupe de biens permet de retracer notamment sa localisation, son coût d'acquisition, sa durée d'amortissement... Ce fichier permet à l'ordonnateur d'établir l'état des biens meubles et immeubles à joindre aux documents budgétaires. (...) Il doit y avoir exacte correspondance entre le contenu de l'inventaire tenu par l'ordonnateur et le fichier des immobilisations tenu par le comptable : fichier qui permet à ce dernier de dresser l'état de l'actif à joindre périodiquement au compte de gestion.* »

- certaines immobilisations présentes dans l'état de l'ordonnateur étaient absentes de l'état de l'actif et inversement, les valeurs d'acquisition ou le montant des amortissements pouvaient être différents dans les deux états ;
- il avait aussi été observé des incohérences sur les durées d'amortissement, et l'absence de mention de l'années de mise en service de certains biens ;
- la chambre avait également constaté un taux d'intégration³ entre les comptes 23 (immobilisations en cours) et 21 (immobilisations corporelles) faible donnant à penser que les opérations d'intégration n'étaient pas réalisées régulièrement.

Suite aux observations provisoires, la commune a accéléré le travail d'apurement de l'inventaire et de l'état de l'actif engagé en partenariat avec la trésorerie.

La chambre a ainsi pu constater que le travail de mise en cohérence de l'inventaire a d'ores et déjà permis d'améliorer sa fiabilité sur plusieurs points : les opérations d'intégration des immobilisations en cours ont été réalisées, les durées d'amortissement ont été modifiées en cohérence avec les durées indicatives de l'instruction comptable la M14, les dates de mise en service ont été renseignées.

La chambre prend acte de ces régularisations et encourage la commune à les achever avant la fin de l'exercice en cours.

Recommandation n° 1 : Achever la fiabilisation de la comptabilisation des immobilisations au niveau de l'inventaire et s'assurer, en lien avec le comptable, de sa correspondance avec l'état de l'actif, conformément aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 2, titre 4, chapitre 3).

Bien que la procédure de rattachement des charges et des produits de fonctionnement soit appliquée à Changé, son niveau paraît faible. En 2017, les charges rattachées ne représentaient que 3,9 % des charges de gestion et, surtout, seuls 1 000 € de produits étaient rattachés. La commune a justifié ce faible pourcentage de rattachement par l'utilisation de la journée complémentaire. Sans remettre en cause cette pratique prévue par l'instruction comptable M14 pour les titres et les mandats correspondant aux droits acquis et aux services faits de l'exercice antérieur jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, la chambre rappelle que le rattachement des charges et des produits est une obligation pour les collectivités de plus de 3 500 habitants dès lors que ces charges et produits sont susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice et que la journée complémentaire n'a pas permis la liquidation de la dette ou de la créance. La commune conserve toutefois la possibilité de fixer un montant en dessous duquel elle n'a pas à rattacher.

³ Rappporter le solde du compte 231 « immobilisations corporelles en cours » au solde du compte 21 « immobilisations corporelles » permet de s'assurer que les écritures comptables d'intégration au compte 21 sont régulièrement passées dès l'achèvement des travaux.

La commune constitue régulièrement des provisions pour couvrir les risques de non recouvrement de certaines créances signalées par le trésorier. En revanche, elle n'a pas constitué de provisions pour litiges alors même qu'elle a été engagée dans deux contentieux au cours de la période contrôlée (dont l'un a été pris en charge par l'intercommunalité suite au transfert de la compétence concernée). La chambre rappelle à la commune qu'en application des dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, sans que la faiblesse du risque financier (moins de 30 000 € au cas d'espèce) puisse y faire obstacle.

2 LA SITUATION FINANCIERE

L'examen de la situation financière a porté sur les exercices 2013 à 2018. La transmission du compte administratif 2018 en réponse aux observations provisoires a permis d'actualiser l'analyse.

2.1 Les performances financières annuelles

Sur la période 2013 à 2018, la situation financière de la commune s'est maintenue à un niveau très favorable avec une capacité d'autofinancement importante qui a permis d'assurer le remboursement en capital de la dette et de dégager un financement disponible conséquent pour ses investissements. Bien que l'endettement apparaisse plus élevé que dans les communes de même strate⁴, il est en diminution sur la période et reste acceptable compte tenu de la bonne capacité de désendettement de la commune.

La commune doit néanmoins restée vigilante à l'évolution de ses charges de gestion et de son endettement qui, sans être inquiétant, demeure substantiel.

2.1.1 La formation de l'autofinancement

2.1.1.1 L'excédent brut de fonctionnement (EBF) et la capacité d'autofinancement (CAF) brute.

Sur la période 2013-2017, la progression plus rapide des produits de gestion (+ 4,2 % en évolution moyenne annuelle) que des charges de gestion (+ 2,9 % en évolution moyenne annuelle) a permis à la commune de consolider son épargne de gestion. En 2017, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'établit à 2,48 M€, soit une augmentation de 33,78 % par rapport à 2013 (annexe n° 2, tableau n° 1).

⁴ Strate : communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU)

La progression de la capacité d'autofinancement (CAF) a été plus mesurée (+ 5,51 % entre 2013 et 2017). Elle a bénéficié de la diminution des intérêts de la dette et de la nette amélioration du résultat financier à partir de 2016 (- 43,21 % sur la période) mais en parallèle, elle a supporté des charges exceptionnelles élevées en 2015 et 2017, générées notamment par des subventions d'équilibre versées à deux de ses budgets annexes (maison de santé et requalification du centre-ville) et par les écritures de transfert des budgets annexes eau et assainissement vers Laval agglomération. Malgré cette évolution peu dynamique, la CAF s'élève à 1,72 M€ en 2017 et apparaît nettement supérieure au niveau moyen constaté dans les communes de la strate (annexe n° 2, tableau n° 2). Depuis 2014, son niveau a toujours été suffisant pour assurer le remboursement en capital de la dette⁵ et dégager un financement disponible pour les investissements de la commune.

En 2018, la capacité d'autofinancement brute accuse une forte diminution sous l'effet d'une baisse sensible des produits de gestion et retrouve un niveau proche de celui de 2013. Le constat est analogue pour le résultat de fonctionnement : après une progression de près de 9 % entre 2013 et 2017, il diminue de 13,5 %. En 2018, il représente 213 € par habitant contre 255 € en 2017. Malgré cette dégradation, son niveau demeure favorable au regard des 131 € en moyenne pour les communes de la strate (données 2017).

Avec un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute qui représentent respectivement en moyenne 27 % et 22 % des produits de gestion sur la période 2013-2018 la gestion courante de la commune de Changé-lès-Laval apparaît saine et maîtrisée.

2.1.1.2 L'évolution des produits de gestion

Les ressources fiscales propres, composées essentiellement des impôts locaux nets des restitutions, en progression constante de 2013 à 2015 (+ 8 %), ont connu de surcroît une hausse exceptionnelle en 2016 et 2017 (+ 24 % par rapport à 2015). 2018 apparaît en retrait (- 10,8 % par rapport à 2017) mais reste supérieur au niveau constaté en 2013. Elles représentent en moyenne 51 % des produits de gestion sur la période (annexe n° 2, tableau n° 3).

En forte hausse, les trois impôts principaux que sont la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) représentent près de 71 % des ressources fiscales perçues et assurent en moyenne 36 % des produits de gestion de la commune.

Cette progression repose essentiellement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dont les bases ont augmenté de plus de 60 % sur la période, grâce à l'implantation de nombreuses entreprises, dont certaines avec une envergure internationale. Par ailleurs, la requalification de certaines installations industrielles par les services de la DGFIP s'est traduite par un redressement fiscal, source de recettes importantes pour la commune en 2016 et 2017.

En 2018, le produit total des impôts locaux représente 528 € par habitant contre 398 € en 2013 et dépasse sensiblement le niveau moyen de la strate (495 € par habitant en 2017). Cette évolution a été réalisée à taux d'imposition constants.

⁵ L'annuité payée en 2013 étant exceptionnellement augmentée par une opération de transfert de dette entre le budget principal et un budget annexe (voir point 2.2.1).

Afin de maintenir l'attractivité de son territoire, la commune pratique des taux d'imposition stables et modérés, sensiblement inférieurs aux moyennes nationales de la strate. En parallèle, elle applique peu d'abattements et exonérations et veille à développer les ressources tirées des autres impôts et taxes.

L'évolution des ressources fiscales de Changé repose sur leur diversification et sur la progression des bases qui, depuis 2013, ont connu une augmentation moyenne annuelle de 8,13 %, liée aux revalorisations annuelles appliquées par les services fiscaux mais surtout à l'augmentation physique des bases de foncier bâti.

La politique fiscale de la commune lui assure des ressources fiscales plus élevées que le niveau moyen de la strate, tout en maintenant un effort fiscal⁶ moindre : en 2018, il est évalué à 1,01 soit un niveau bien inférieur à l'effort fiscal moyen de la strate de 1,15⁷.

Sur la période, la fiscalité reversée représente en moyenne 28 % des produits de gestion de la commune. Elle est principalement composée de la dotation de solidarité communautaire et de l'attribution de compensation (AC) versée par la communauté d'agglomération de Laval, laquelle a évolué à la baisse en fin de période avec le transfert de nouvelles compétences (lecture publique, plan local d'urbanisme enseignement artistique, eau, assainissement).

La diminution des concours financiers versés par l'État aux collectivités locales s'est traduite à Changé-lès-Laval par une réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de près de 80 % sur la période contrôlée. De 2014 à 2016, la commune a perdu 322 412 €⁸ au titre de la contribution au redressement des finances publiques nationales. Pour 2019, le montant notifié est de 27 315 €, soit une diminution de 53,3 % par rapport à 2018.

Déjà peu élevées en 2013 avec seulement 126 € par habitant et 10,4 % des produits de gestion, les dotations et participations versées par l'État et les autres partenaires institutionnels ont diminué de 57 % et ne représentent plus que 52 € par habitant en 2018 et 4 % des produits de gestion. La DGF elle-même n'est que très minoritaire dans les produits de gestion de la commune (1,7 % en 2018).

Les ressources d'exploitation, qui représentent en moyenne 13,7 % des produits de gestion de la commune, ont progressé de 41 % entre 2013 et 2018 (+ 7 % en variation moyenne annuelle). Cette bonne évolution repose à la fois sur une augmentation mesurée mais régulière des tarifs municipaux (entre 1,5 % et 2,5 % chaque année) et sur l'augmentation continue de la fréquentation des services municipaux, notamment de garderie périscolaire et de cantine. Par ailleurs, depuis la reprise en régie de la salle des Ondines, la commune bénéficie des recettes de billetterie et location de salles.

⁶ Définition DGFIP - DGCL (collectivités-locales.gouv.fr) : « L'effort fiscal est un indicateur permettant d'évaluer la pression fiscale exercée sur les contribuables de la commune. Il est calculé en rapportant les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de la taxe d'habitation, majorés de certaines exonérations et des produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères au potentiel fiscal de la commune calculé pour ces seules impositions (que l'on nomme potentiel fiscal « trois taxes »). Les exonérations et les produits de redevance ou taxe sur les ordures ménagères ne sont pas pris en compte dans le calcul de ce potentiel fiscal. »; mode de calcul : (Produit fiscal 3 taxes perçu par la commune et l'EPCI sur son territoire + TEOM / REOM + Exonérations) / Potentiel fiscal 3 taxes

⁷ Source : fiche individuelle de DGF

⁸ 51 237 € en 2014, 131 695 € en 2015 et 139 480 € en 2016.

2.1.1.3 L'évolution des charges de gestion

De 2013 à 2018, les charges de gestion ont progressé de 9,5 %, passant de 5,10 M€ à 5,59 M€. Cela représente une charge annuelle supplémentaire de 48 € par habitant.

Deuxième poste de dépenses de la commune, les charges à caractère général représentent en moyenne 36 % des charges de gestion sur la période. Elles ont augmenté de 8,58 % entre 2013 et 2018, soit une progression moyenne annuelle de 1,7 %.

Les deux postes les plus significatifs sont ceux des achats (compte 60) et des entretiens et réparations (compte 615) qui représentent en moyenne 68 % des charges à caractère général (annexe n° 2, tableau n° 4).

Pour l'essentiel, cette augmentation est à mettre en perspective avec la hausse de fréquentation des services municipaux et la reprise en régie de la gestion de la salle de spectacle. Ce choix de gestion en régie de plusieurs services municipaux explique aussi que le montant des charges de gestion supporté par la commune soit sensiblement supérieur au poids moyen constaté dans les autres communes de la strate : En 2017, les achats et charges externes (hors impôts et taxes) représentaient 355 € par habitant contre 245 € pour la moyenne nationale de la strate.

Les mesures prises par la commune pour limiter l'évolution de ses charges, notamment l'adhésion à des groupements d'achats d'énergie et la renégociation des contrats d'entretien ou encore les directives adressées aux chefs de service pour plafonner la reconduction des crédits de fonctionnement témoignent d'une gestion active.

La chambre encourage la commune à maintenir sa vigilance sur l'évolution des charges de gestion.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que le niveau des charges de gestion était à mettre en relation avec le niveau d'équipement particulièrement important comparé aux autres communes.

Le nombre de postes budgétaires a fortement diminué sur la période tandis que celui des équivalents temps plein (ETP) est demeuré relativement stable : au 1^{er} octobre 2018, la commune compte 84,89 ETP pour 87 postes budgétaires autorisés contre 87,05 ETP en 2013 et 101 postes budgétaires. La légère diminution de 2,26 ETP entre les deux périodes s'explique essentiellement par la diminution du nombre de vacataires contractuels au service périscolaire et extrascolaire suite au retour à la semaine de quatre jours à la dernière rentrée scolaire.

Entre 2013 et 2018, les charges totales de personnel⁹ ont progressé de 4 % en moyenne annuelle (annexe n° 2, tableau n° 5). En 2018, elles représentent près de 40 % des produits de gestion et 499 € par habitant, soit 74 € de plus qu'en 2013. Malgré cette augmentation, leur niveau demeure correct au regard de la moyenne nationale de la strate (536 € par habitant en 2017). Il apparaît plutôt satisfaisant compte tenu des transferts de personnel générés par la municipalisation de l'association culturelle Les Ondines et plus généralement du mode de gestion en régie des services municipaux, notamment pour l'animation des activités proposées dans le cadre des nouveaux rythmes scolaires jusqu'en juin 2018.

⁹ Charges totales de personnel = rémunérations + charges sociales + impôts et taxes + personnel extérieur

Le ratio de rigidité des charges structurelles¹⁰, qui permet d'apprécier les marges de manœuvre budgétaires dont dispose la commune, est évalué à 40 % en moyenne sur la période, ce qui est un niveau satisfaisant.

Les autres charges de gestion représentent en moyenne 12,8 % des charges de gestion. Elles ont diminué de 27 % entre 2013 et 2018 (- 214 226 €)

Cette évolution s'explique par la réduction importante des subventions versées aux organismes privés et notamment par l'arrêt du subventionnement de l'association Les Ondines dissoute en 2017 suite à la municipalisation de son activité : de 442 420 € en 2013, le subventionnement des seules associations (compte 6574)¹¹ est passé à 156 580 € en 2018, soit une baisse de 64,6 %. À périmètre constant et donc en retranchant les subventions versées aux Ondines avant sa dissolution, la diminution n'est plus que de 14 %, ce qui demeure significatif mais plus mesuré.

Chaque année, la commune verse une subvention de plus de 50 000 € à l'US Football. Le montant alloué est délibéré et une convention annuelle intitulée « convention d'objectifs et de moyens » entre la commune et l'association en fixe les modalités de versement (un acompte de 50 % de la subvention versée en n-1 en janvier n et le solde en mai sur la base de la délibération du conseil municipal). Aucune autre disposition n'apparaît dans cette convention, ni sur le projet et les objectifs de l'association, ni sur les justificatifs à produire et les contrôles de la commune.

Cette pratique, contraire aux dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, a été corrigée par la commune suite aux observations provisoires de la chambre. La convention signée pour l'année 2019, et mise en ligne sur le site internet de la commune, précise l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention conformément à l'article 10 de la loi susmentionnée.

La chambre a par ailleurs pu s'assurer que les obligations de l'article L. 1611-4 du CGCT qui imposent aux associations ayant reçu des subventions de fournir leurs budgets, comptes et rapports d'activité étaient respectées.

2.1.2 Le financement des investissements

De 2013 à 2018, la commune a investi à hauteur de 12,3 M€ dans ses équipements, auxquels s'ajoutent 909 220 € de subventions d'équipement versées, essentiellement au syndicat départemental pour l'électricité et le gaz de la Mayenne (SDEGM devenu Territoire d'Énergie Mayenne en 2017) et à Méduane Habitat.

¹⁰ Le ratio de rigidité des charges structurelles indique la proportion des dépenses dites obligatoires (charges de personnel, contingents, participations et charges d'intérêt) dans les produits de fonctionnement.

¹¹ Le montant inscrit au compte 657 a été corrigé de la contribution forfaitaire obligatoire versée à l'école privée pour ses dépenses de fonctionnement.

Avec une moyenne de 383 € par an et par habitant (357 € sans les subventions), le niveau des dépenses d'équipement de la commune apparaît sensiblement plus élevé que le niveau moyen des communes de la strate, ce qui s'explique notamment par le programme de rénovation de son centre-ville. Les travaux les plus importants ont porté sur l'aménagement des espaces publics du centre-ville (2,5 M€), l'aménagement de la maison de santé (2,1 M€), la requalification des réseaux (1,5 M€ pour le bd St-Roch, 0,6 M€ pour l'éclairage public), 0,7 M€ pour le pôle artistique, 0,6 M€ pour l'aménagement des liaisons cyclo-piétonnes et 0,5 M€ pour des travaux sur le groupe scolaire.

À l'exception de 2013, où une opération de transfert de dette vers le budget annexe de requalification du centre-ville a ponctuellement accru l'annuité en capital de la dette et généré une CAF nette négative, celle-ci a, toujours été positive (annexe n° 2, tableau n° 6). En moyenne sur la période contrôlée, elle a couvert 34,5 % des dépenses d'équipement réalisées. En 2018, elle s'établit à près de 1 M€ et représente 165 € par habitant, soit un niveau nettement supérieur à celui des communes de la même strate (99 € en 2017)

Avec les autres recettes d'investissement (dont des produits de cession importants liés notamment aux opérations de transfert de patrimoine vers le budget annexe mentionné ci-dessus), la commune dispose d'un financement disponible conséquent. De 2013 à 2018, il s'est élevé à 11 M€, limitant ainsi le besoin de financement propre cumulé à 2,4 M€, soit 19 % des dépenses d'équipement et des subventions versées.

Le besoin de financement total, qui intègre le solde des opérations pour compte de tiers¹², s'est élevé à 2,5 M€. Il a été couvert par l'emprunt en 2015 (1,8 M€) et en 2017 (31 284 €¹³). En 2015, l'emprunt mobilisé pour financer le programme de travaux de voirie a dépassé le besoin de financement et est venu abonder provisoirement le fond de roulement. En revanche, il n'a eu que peu d'impact sur l'endettement de la commune (voir ci-dessous). En 2018, la commune a fait le choix de mobiliser son fonds de roulement pour couvrir son besoin de financement (1,6 M€).

2.2 La situation bilancielle

2.2.1 L'encours de dette

Au 31 décembre 2018, la dette consolidée de la commune s'élève à 6,8 M€, soit 1 140 € par habitant. Le seul encours du budget principal représente 58 % de l'encours total, soit 3,9 M€. Les autres emprunts sont répartis entre les budgets requalification du centre-ville, commerces de centre-ville et maison de santé.

¹² La commune de Changé exerce la mission de maîtrise d'ouvrage des travaux connexes aux opérations d'aménagement foncier agricole et forestier liées à la réalisation de la LGV sur délégation des autres communes concernées par le projet. En contrepartie, la société Eiffage Rail Expresse SAS (ERE) doit assurer le financement de ces travaux. Au terme de la convention, l'opération sera neutre financièrement pour la commune.

¹³ Pour financer des travaux d'aménagement du local jeunes (coût prévisionnel de 105 764 €), la commune a sollicité l'aide financière de la CAF, laquelle a accordé une aide de 47 595 € décomposée en un prêt sans intérêt remboursable sur huit ans de 31 730 € et une subvention de 15 865 € (convention du 28 mars 2017).

La dette est répartie entre 16 emprunts dont 12 pour le budget principal. Quatre d'entre eux ont une durée résiduelle supérieure à dix années. Tous les emprunts sont soit à taux fixe, soit à taux variable classique et ne présentent aucun risque.

Malgré la mobilisation de six nouveaux emprunts pour un total de 6,43 M€, l'encours de dette consolidée a diminué de 12 % et la capacité de désendettement, est demeurée stable autour de 4,4 année de CAF brute du budget principal (annexe n° 2, tableau n° 7).

Si l'on considère le seul budget principal, l'amélioration est encore plus sensible : l'encours de dette a diminué de 24 %, passant de 5,16 M€ au 31 décembre 2013 (après transfert de l'emprunt de 1,75 M€ vers le BA requalification du centre-ville) à 3,9 M€ en 2018, soit une économie de 241 € par habitant¹⁴ et la capacité de désendettement s'est réduite à 2,3 années de CAF brute contre 3 années en 2013. Malgré la bonne évolution de l'encours, la capacité de désendettement se détériore légèrement en 2018 par rapport aux deux années antérieures (1,8 années en 2016 et 1,5 années en 2017) du fait de l'affaiblissement de la CAF. L'annuité en capital connaît une évolution similaire et diminue de près de 14 % entre 2013 et 2018.¹⁵

En 2018, la charge de la dette du budget principal (capital + intérêts) représentait 113 € par habitant contre 154 € en 2013. La forte diminution de l'encours et des intérêts combinées à l'augmentation de la population (5 948 habitants) ont réduit très sensiblement le poids de la dette par habitant qui devient comparable à l'endettement des communes de la même strate (109 € en 2017).

Il conviendra néanmoins de prêter attention à la dette portée par les budgets annexes. Si cette dernière a vocation à être couverte par le prix de vente des parcelles ou des commerces aménagés ou par les loyers perçus pour la maison de santé, la commune a été contrainte de prendre en charge une partie de cet endettement sur son budget principal pour les budgets annexes de requalification de centre-ville et de la maison de santé.

Pour le premier, le conseil municipal a validé par délibération du 18 décembre 2014 le versement annuel d'une subvention « *correspondant à l'annuité d'emprunt nette des ICNE ... jusqu'à l'échéance dudit emprunt (10 août 2026)* »¹⁶ Cette décision revient à faire supporter le poids de la dette de ce BA sur le budget principal.

De la même façon, en 2016, la commune a soutenu le BA maison de santé pluridisciplinaire par le versement d'une subvention d'équilibre de 39 000 € « *destinée à financer le différentiel depuis l'exercice 2014 entre la somme des trimestrialités réglées à l'organisme bancaire et les loyers perçus*

En réponse aux observations formulées par la chambre, la commune a précisé que la dette des budgets annexes étant une dette récupérable sur les loyers. Si le budget annexe de la maison de santé a effectivement bénéficié d'une subvention ponctuelle en 2016, il a vocation à terme à s'équilibrer, l'emprunt souscrit devant être couvert par les loyers perçus. Seul le budget annexe requalification du centre-ville bénéficie d'une subvention annuelle d'équilibre.

¹⁴ 901 € par habitant en 2013, 783 € par habitant en 2017 et 660 € par habitant en 2018.

¹⁵ Après neutralisation de l'écriture de transfert de dette vers le budget annexe requalification du centre-ville, elle est passée de 670 783 € en 2013 à 577 762 € en 2018.

¹⁶ Extrait de la délibération n° 16 du 18 décembre 2014

2.2.2 L'équilibre financier du bilan

En 2017, le fonds de roulement net global (FRNG) calculé après l'intégration des immobilisations pour compte de tiers¹⁷ s'établissait à 1,66 M€. Il était à son plus haut niveau depuis le début de la période contrôlée et permettait de couvrir près de trois mois et demi de charges courantes. En 2018, la commune a financé ses investissements par prélèvement sur son fonds de roulement (1,6 M€). Cette pratique s'est traduite par un affaissement conséquent de ce dernier : avec 48 000 €, il ne représente plus que trois jours de charges courantes. Pour autant, la structure bilancielle de la commune reste saine.

La bonne évolution des réserves et affectations et du résultat de fonctionnement contribue à faire progresser les ressources stables et à limiter la part des dettes financières dans les ressources de la commune : de 8,8 % en 2013 (jusqu'à 9,4 % en 2015), leur poids dans les ressources stables est passé à 5,6 % en 2018.

Depuis 2017, la commune n'a plus de besoin en fonds de roulement, traduisant un encaissement des recettes plus rapide que le paiement des dépenses.

Sa trésorerie nette a fortement progressé sous l'effet conjugué de la vente des parcelles de lotissement et de la clôture des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement lors du transfert de ces compétences à l'intercommunalité. En effet, bien que s'agissant de services publics industriels et commerciaux soumis à l'obligation d'individualisation financière par un compte au trésor, les comptes annexes ne disposaient que d'un compte de liaison et abondaient la trésorerie du compte principal à hauteur d'environ 100 000 à 200 000 € par an. En 2018, elle représente 1,3 M€, soit deux mois et demi de charges courantes (annexe n° 2, tableau n° 8).

3 L'IMPLANTATION DE LA MAISON DE SANTE

3.1 Présentation du projet

Confrontée au départ en retraite de certains médecins et à la difficulté de leur trouver des successeurs, la commune de Changé s'est engagée dès 2010 dans un projet d'implantation d'une maison de santé pluridisciplinaire afin de favoriser l'accès aux soins pour la population de Changé et des communes rurales du secteur. Le projet, présenté au conseil municipal du 25 mars 2010 a été approuvé en décembre 2011 et a reçu l'avis favorable du comité d'accompagnement territorial des soins de premier recours (CATS) le 3 mars 2014.

L'installation d'une telle structure de santé s'inscrit dans le cadre juridique des maisons de santé défini à l'article L. 6323-3 du code de la santé publique ainsi qu'aux articles L. 1511-8 et R. 1511-44 et suivants du CGCT. C'est aussi sur ce fondement que la commune a pu bénéficier de subventions extérieures permettant dès lors la fixation du loyer à un niveau ne couvrant pas l'intégralité des coûts réels.

¹⁷ Le FRNG calculé par la chambre régionale des comptes diffère du fonds de roulement de la DGFIP en ce qu'il intègre les immobilisations pour compte de tiers. Le solde positif des opérations pour compte de tiers jusqu'en 2015 s'est traduit par une diminution des emplois immobilisés stables. Sans ces immobilisations, le fonds de roulement budgétaire (qui correspond au résultat d'exécution du compte de gestion) est légèrement plus élevé en 2017 (1,72 M€) mais beaucoup plus faible les années antérieures.

L'objectif était d'accueillir 16 praticiens¹⁸ dans des locaux neufs achetés par la mairie, aménagés par ses soins puis mis en location auprès desdits praticiens. Le coût global de l'opération était estimé à 2,3 M€ HT, dont 1,15 M€ HT d'achat des surfaces brutes, 57 375 € HT de maîtrise d'œuvre et 637 500 € HT de travaux d'aménagement.

En juin 2012, alors même que l'opération était déjà enclenchée avec la signature du marché de maîtrise d'œuvre (acte d'engagement accepté le 21 mai 2012), la commune a dû modifier son projet suite au désistement tardif de deux dentistes. En application des dispositions de l'article 72 du code des marchés publics, elle a scindé l'opération en deux tranches constituant chacune une opération cohérente : une tranche ferme pour les surfaces avec une occupation certaine (830 m²) et une tranche conditionnelle correspondant à l'aménagement du pôle dentaire (217 m²).

Cette modification permettait à la commune de ne s'engager que sur la tranche ferme, sans obligation d'affermir la tranche conditionnelle.

En parallèle, la recherche de nouveaux dentistes a partiellement abouti en juillet 2015, avec la réservation d'une surface de 150 m² par deux praticiens qui se sont finalement désistés.

En réponse aux observations provisoires, la commune a précisé que ces praticiens étaient les mêmes que ceux qui s'étaient rétractés trois années plus tôt et qui envisageaient de nouveau d'intégrer la maison de santé.

Selon l'ordonnateur, le désistement des dentistes n'était pas prévisible, ceux-ci ayant activement participé avec l'architecte à la définition de leurs besoins pour l'aménagement des locaux. La transmission de nouveaux échanges entre la mairie et les praticiens permet effectivement de constater que la commune s'est heurtée à des difficultés extérieures qui l'ont contrainte à modifier son projet. La chambre s'est toutefois interrogée sur la maturité du projet avant le déclenchement du marché de maîtrise d'œuvre. Elle note que des discussions sont en cours pour la location des derniers mètres carrés disponibles.

3.2 Le marché de maîtrise d'œuvre

La mission de maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'un pôle de santé à Changé a donné lieu à un marché à procédure adaptée (MAPA) passé en application de l'article 28 du code des marchés publics.

Une consultation de maîtrise d'œuvre a été lancée en mars 2012

Bien que la commune ait renoncé à affermir la deuxième tranche du marché de travaux (voir ci-dessous), elle n'a pas résilié le marché de maîtrise d'œuvre dans l'attente de trouver de nouveaux locataires pour les locaux disponibles et, par voie de conséquence, des futurs travaux d'aménagement.

¹⁸ 4 médecins généralistes, 3 kinésithérapeutes, 3 infirmières, 1 orthophoniste, 1 podologue, 2 dentistes, 1 sage-femme et 1 ostéopathe.

Cette décision explique la durée d'exécution du marché particulièrement longue : la note d'honoraires définitive n'a été présentée qu'en mars 2017, soit près de cinq ans après l'acceptation de l'acte d'engagement (mai 2012).

Par ailleurs, quatre avenants présentés et délibérés par le conseil municipal entre décembre 2012, sept mois seulement après la signature du marché, et janvier 2016, ont généré de fortes variations dans la rémunération du maître d'œuvre. Alors que le forfait initial fixé dans l'acte d'engagement était calculé sur la base de 9 % du coût prévisionnel des travaux (550 000 € HT), soit 49 500 € HT, la rémunération définitive s'est élevée à 72 913 € HT, soit une majoration de 47,30 % des honoraires prévisionnels et un pourcentage accru à 12,35 % du coût définitif des deux marchés de travaux¹⁹.

Le cumul des quatre avenants représente une hausse des honoraires de 23 413 € HT dont 13 392 € pour l'ajout de missions complémentaires (EXE et PRO) non prévues lors de la mise en concurrence mais liées, selon la commune, à la technicité des réseaux et du bâtiment basse consommation (BBC). Ces exigences techniques liées à la nature même du bâtiment BBC étaient identifiables dès l'acquisition des locaux par la commune.

Si l'adaptation du projet suite au désistement des dentistes peut expliquer une partie du surcoût, elle révèle surtout une approximation dans la définition des besoins et une méconnaissance des exigences techniques du bâtiment. En ne les intégrant pas dans la mission avant la consultation des candidats à la maîtrise d'œuvre, la commune a mal défini son besoin et ce faisant, faussé le jeu de la concurrence.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a souhaité rappeler que le projet avait été engagé dans l'urgence pour pallier aux départs en retraite de deux praticiens et dans un contexte de désertification médicale de la Mayenne.

Il a également souligné que, malgré une définition initiale défailante, le taux de maîtrise d'œuvre est demeuré à 12,3 %.

3.3 Les marchés de travaux

3.3.1 Le marché initial à tranche conditionnelle

Comme le marché de maîtrise d'œuvre, le marché de travaux a été passé en procédure adaptée (MAPA) en application de l'article 28 du code des marchés publics.

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 14 mars 2013.

Le marché a été divisé en deux tranches, une ferme et une conditionnelle pour le pôle dentaire, et comportait sept lots. La date de début des travaux a été fixée au 10 juin 2013 et la tranche conditionnelle devait être affermée dans un délai maximum de 10 mois à compter de l'ordre de service de la première tranche (article 3-2 du CCAP).

¹⁹ Coût définitif des travaux : 591 000 € HT répartis entre 469 000 € HT pour la première phase d'aménagement et 122 000 € HT pour le pôle dentaire

Globalement, les offres retenues étaient inférieures au coût prévisionnel du projet de 23,8 % : de 703 000 € HT estimé avant le lancement de la procédure, le coût des travaux après sélection des offres est descendu à 535 679 € HT pour les deux tranches.

Sept avenants au marché initial ont été signés pour tenir compte d'ajustements des prestations initialement prévues. Le montant cumulé de ces avenants, approuvés par délibération en date du 18 septembre 2014, a fait baisser le montant initial des travaux de 2 907,29 € HT.

Sur les six entreprises sélectionnées, quatre ont été défaillantes en cours d'exécution du marché et mises en liquidation judiciaire avec autorisation de poursuivre leur activité jusqu'à achèvement des chantiers en cours. La réception des travaux n'a été prononcée que fin septembre 2014, soit un an et demi après la date de démarrage.

Seule la tranche ferme a été achevée. La tranche conditionnelle n'a pas été affermie dans le délai de 10 mois prévu dans l'appel d'offres, faute pour la commune d'avoir trouvé de nouveaux locataires pour les locaux vacants.

Pour l'essentiel, la procédure de passation et d'exécution du marché a été conforme à la réglementation. La chambre observe toutefois que les modalités de sélection des candidats étaient contestables, les sous-critères de la valeur technique appliqués pour le classement des offres étant différents de ceux déterminés dans le règlement de la consultation.

Cette pratique est critiquable et s'analyse comme une atteinte à l'égalité de traitement des candidats et à la transparence des procédures.

La jurisprudence du Conseil d'État est constante sur ce point et s'applique aux procédures formalisées comme aux MAPA²⁰. Dans sa décision en date du 14 mai 2009, *communauté d'agglomération du territoire de la Côte Ouest*, la CAA de Bordeaux a estimé que l'absence de communication aux entreprises de l'existence de sous-critères pondérés de 1 à 3 sur un total de 10 avait entaché la procédure de passation des marchés d'irrégularité.

L'utilisation de sous-critères et d'une pondération différents de ceux mentionnés dans le règlement de la consultation s'apparente à un défaut d'information des candidats qui a pu influencer sur la préparation de leurs offres.

Par ailleurs, d'un point de vue de l'efficacité de ces critères de sélection, force est de constater qu'ils n'ont pas permis de choisir les entreprises les plus en capacité pour répondre aux besoins de la commune puisque quatre d'entre elles, sur les six sélectionnées, ont été placées en liquidation judiciaire avant le terme du marché.

3.3.2 Le marché de travaux du pôle dentaire

Fin 2015, un nouveau marché de travaux en procédure adaptée a été passé pour l'aménagement des locaux restés disponibles.

Les conditions de passation et d'exécution de ce second marché sont conformes à la réglementation et n'appellent pas d'observation de la part de la chambre.

²⁰ CE, 30 janvier 2009, *ANPE*, n° 290236 ; CE, 17 juin 2015, *société Proxiserve*, n° 388457 ; CE, 18 juin 2010, *commune de St Pal de Mons*, n° 337377.

Les travaux ont été réalisés dans le délai de trois mois fixé dans l'acte d'engagement et réceptionnés sans réserve le 20 juin 2016. Le coût définitif des travaux s'est élevé à 121 680 € HT, soit 2,81 % de moins que le coût prévisionnel.

La commune a malgré tout déclaré un lot infructueux au motif qu'un seul candidat avait déposé une offre.

Cette pratique, bien qu'elle ait eu un effet bénéfique sur le montant du lot concerné, n'est pas conforme au code des marchés publics. La déclaration d'infructuosité est une procédure qui ne peut être déclenchée que dans des cas limitativement énumérés aux articles 59, 64 et 67 du code des marchés publics : en l'absence totale d'offre ou si les offres remises sont irrégulières, inappropriées ou inacceptables. Il en résulte que même si le niveau de concurrence apparaît insuffisant, dès lors qu'au moins une offre est acceptable, le pouvoir adjudicateur ne peut pas déclarer la procédure infructueuse.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé que la commission avait jugé que la concurrence n'avait pas pleinement joué son rôle pour le lot considéré, l'offre unique présentée ayant un montant identique au coût estimé alors que pour les autres lots, la commission avait reçu des offres multiples et pour des valeurs inférieures de 20 % aux estimations.

3.3.3 Le bilan de l'opération

Le coût définitif de l'opération s'élève à 2,1 M€ HT, dont 1,4 M€ pour l'achat du bâtiment, 585 000 € pour les deux marchés de travaux et 73 000 € pour la maîtrise d'œuvre. Ce coût est inférieur au montant prévisionnel de 2,3 M€ HT validé par le conseil municipal en juin 2012.

Pour financer l'opération, la commune a bénéficié de 797 979 € de subventions et souscrit un emprunt de 1,4 M€ sur 20 ans. La charge de cet emprunt représente une annuité de 100 960 € qui devait être couverte par les loyers versés par les praticiens.

Le loyer, fixé à 8 € HT du m² en 2014, est actualisé chaque année sur la base de l'indice INSEE du coût de la construction. En 2018, il était de 8,26 € du m².

Pour assurer le remboursement de l'emprunt, il faudrait que la commune applique un loyer de 8,41 € du m²²¹ et que tous les locaux soient occupés. Actuellement, sur les 1 001 m² disponibles, 936 m² sont loués, et, comme mentionné précédemment, des négociations sont en cours pour l'attribution des 65 m² disponibles.

Les loyers perçus les premières années de fonctionnement de la maison de santé ont donc été insuffisants pour couvrir la charge de la dette et la commune a été dans l'obligation de combler une partie de ce différentiel en versant deux subventions d'équilibre en 2016 (39 000 €) et 2018 (45 000 €).

²¹ 1 001 m² x 8,41 €HT x 12 mois = 101 088 €

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que la revalorisation du loyer sur la base de l'évolution de l'indice du coût de la construction (+ 2,15 % indice quatrième trimestre 2018-s'établit à 8,43 € HT du m², soit au-delà du seuil nécessaire à la couverture de l'annuité de la dette.

Si la focalisation sur la couverture de l'annuité d'emprunt, sans tenir compte des autres charges, ne fournit qu'une information partielle sur l'économie générale de l'opération, la chambre constate que la maison médicale pluridisciplinaire a rempli les objectifs initiaux en accueillant de nouveaux praticiens²² sur le territoire de la commune, répondant ainsi partiellement à la problématique de la désertification médicale dans l'agglomération lavalloise.

²² Actuellement, la maison médicale héberge un cabinet de médecin générale (4 médecins), un cabinet infirmier (2 infirmiers), un cabinet de kinésithérapie (3 praticiens), un centre de santé dentaire (2 chirurgiens-dentistes), une sage-femme, une psychologue, une podologue, un ostéopathe, et une orthophoniste. La commune est toujours en recherche de nouveaux praticiens mais n'a aucune réservation concrétisée qui pourrait laisser espérer une évolution favorable pour les surfaces encore disponibles.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux d'analyse financière.....	23
---	----

Annexe n° 1. Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 1 : Les charges et produits de gestion du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 244 613	3 437 588	3 517 923	4 073 579	4 669 346	4 164 986	5,1%
+ Ressources d'exploitation	854 017	934 286	992 136	1 038 717	1 124 526	1 206 245	7,2%
= Produits "flexibles" (a)	4 098 630	4 371 874	4 510 059	5 112 296	5 793 871	5 371 231	5,6%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	723 228	734 837	583 323	430 651	355 523	308 249	-15,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	2 136 292	2 164 860	2 175 793	2 168 558	2 051 522	1 748 510	-3,9%
= Produits "rigides" (b)	2 859 520	2 899 697	2 759 116	2 599 209	2 407 045	2 056 759	-6,4%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 958 150	7 271 571	7 269 175	7 711 505	8 200 916	7 427 990	1,3%
Charges à caractère général	1 875 647	1 931 800	2 006 684	1 893 454	2 075 259	2 036 530	1,7%
+ Charges de personnel	2 434 064	2 634 799	2 854 211	2 933 159	3 033 493	2 970 060	4,1%
+ Subventions de fonctionnement	659 725	720 327	662 711	478 177	188 758	177 580	-23,1%
+ Autres charges de gestion	134 210	121 816	130 410	131 065	422 376	402 128	24,5%
= Charges de gestion (B)	5 103 646	5 408 743	5 654 016	5 435 855	5 719 886	5 586 299	1,8%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 854 504	1 862 828	1 615 160	2 275 651	2 481 030	1 841 691	-0,1%
en % des produits de gestion	26,7%	25,6%	22,2%	29,5%	30,3%	24,8%	

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 2 : L'EBF et la CAF brute du budget principal

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 854 504	1 862 828	1 615 160	2 275 651	2 481 030	1 841 691	-0,1%
en % des produits de gestion	26,7%	25,6%	22,2%	29,5%	30,3%	24,8%	
+/- Résultat financier	-213 328	-150 614	-140 739	-138 413	-121 149	-96 277	-14,7%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-10 613	181 117	-456 854	-190 191	-639 441	-187 807	77,7%
= CAF brute	1 630 563	1 893 331	1 017 567	1 947 047	1 720 439	1 557 607	-0,9%
en % des produits de gestion	23,4%	26,0%	14,0%	25,2%	21,0%	21,0%	

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 3 : Détail des ressources fiscales propres

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 148 317	2 367 912	2 384 258	2 940 306	3 567 635	3 143 124	7,9%
+ Taxes sur activités de service et domaine	73 149	50 052	57 703	52 534	53 424	63 799	-2,7%
+ Taxes sur activités industrielles	144 731	141 658	141 004	144 787	149 231	150 026	0,7%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	713 113	693 530	771 930	743 395	634 504	632 343	-2,4%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	165 303	184 436	163 027	192 556	264 552	175 694	1,2%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 244 613	3 437 588	3 517 923	4 073 579	4 669 346	4 164 986	5,1%

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 4 : Détail des charges à caractère général

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 875 647	1 931 800	2 006 684	1 893 454	2 075 259	2 036 530	1,7%
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	785 732	818 700	790 676	725 644	836 352	826 374	1,0%
Dont locations et charges de copropriétés	37 623	38 394	36 746	51 359	57 477	106 760	23,2%
Dont entretien et réparations	543 998	503 342	599 555	601 322	559 819	494 788	-1,9%
Dont assurances et frais bancaires	24 409	25 741	26 852	27 058	36 079	35 887	8,0%
Dont autres services extérieurs	69 081	65 127	59 183	55 495	49 093	63 874	-1,6%
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	78 782	33 732	69 135	70 224	97 740	94 626	3,7%
Dont honoraires, études et recherches	62 636	90 389	66 093	57 899	68 986	56 521	-2,0%
Dont publicité, publications et relations publiques	146 391	186 851	223 518	169 589	246 363	207 278	7,2%
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	22 677	25 321	26 044	18 703	27 817	27 358	3,8%
Dont frais postaux et télécommunications	53 824	67 673	59 134	57 880	56 402	54 082	0,1%
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	20 730	28 942	24 630	31 303	34 574	27 453	5,8%

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 5 : Charges totales de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	1 566 490	1 716 336	1 863 825	1 915 418	1 997 380	2 007 892	5,1%
+ Charges sociales	751 112	794 421	844 130	866 521	909 860	860 766	2,8%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	49 192	51 798	55 686	55 868	58 209	54 424	2,0%
+ Autres charges de personnel	12 679	9 456	13 115	17 402	14 637	7 808	-9,2%
= Charges de personnel interne	2 379 472	2 572 011	2 776 756	2 855 209	2 980 086	2 930 890	4,3%
Charges sociales en % des CP interne	31,6%	30,9%	30,4%	30,3%	30,5%	29,4%	
+ Charges de personnel externe	54 592	62 789	77 455	77 949	53 407	39 170	-6,4%
= Charges totales de personnel	2 434 064	2 634 799	2 854 211	2 933 159	3 033 493	2 970 060	4,1%
CP externe en % des CP total	2,2%	2,4%	2,7%	2,7%	1,8%	1,3%	
en % des produits de gestion	35,0%	36,2%	39,3%	38,0%	37,0%	40,0%	

Source : chambre régionale des comptes

Tableau n° 6 : La CAF nette

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
CAF brute	1 630 563	1 893 331	1 017 567	1 947 047	1 720 439	1 557 607	9 766 554
- Annuité en capital de la dette	2 421 529	553 754	567 738	677 236	692 892	577 762	5 490 910
dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible	-790 965	1 339 577	449 829	1 269 811	1 027 547	979 845	4 275 643
En €/hab	-138	230	78	223	179	165	
Moyenne nationale de la strate	103	90	83	85	99	nc	
Annuité en capital hors transfert au BA	670 783						8 806 773
CAF nette recalculée	959 780						6 026 389
En €/habitant	168						

Source : chambre régionale des comptes et fiches financières Alizé Bercy

Tableau n° 7 : Encours de dette et capacité de désendettement

Au 31 décembre n - en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)	7 711 200	8 208 829	9 494 024	8 418 180	7 584 293	6 781 822
Capacité de désendettement BP + BA en années (dette agrégée/ CAF brute du BP)	4,7	4,3	9,3	4,3	4,4	4,4
Encours de dette du budget principal	5 160 154	4 606 400	5 838 662	5 161 426	4 499 818	3 925 852
encours du BP en €/hab	901	791	1 008	908	783	660
Moyenne nationale de la strate	881	870	862	842	843	nc
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,0	1,4	3,8	1,8	1,5	2,3

Source : chambre régionale des comptes et fiches financières Alizé Bercy

Tableau n° 8 : Besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	306 964	1 621 941	2 019 065	1 716 248	1 655 901	48 013	-31,0%
- Besoin en fonds de roulement global	1 157 525	252 362	1 324 247	608 326	-573 685	-1 242 973	N.C.
=Trésorerie nette	-850 561	1 369 578	694 818	1 107 922	2 229 586	1 290 986	N.C.
en nombre de jours de charges courantes	-58,4	89,9	43,8	72,5	139,3	82,9	
Dont trésorerie active	149 439	1 369 578	694 818	1 107 922	2 229 586	1 290 986	53,9%
Dont compte de rattachement, ie trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	1 089 387	624 701	1 322 374	637 100	-252 743	-894 972	N.C.
Dont trésorerie passive	1 000 000	0	0	0	0	0	-100,0%

Source : chambre régionale des comptes



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. crepdl@pl.ccomptes.fr