

Département de la Mayenne

VILLE DE LAVAL

CONSEIL MUNICIPAL



PROCÈS-VERBAL

DE LA

SÉANCE DU 14 NOVEMBRE 2019

N° 493



SÉANCE ORDINAIRE

SÉANCE DU 14 NOVEMBRE 2019

Présidence de M. François ZOCCHETTO, maire

Le jeudi quatorze novembre deux mille dix-neuf, à dix-neuf heures, le conseil municipal, dûment convoqué le sept novembre deux mille dix-neuf, comme le prévoient les articles L2121-10 et L2121-12 du code général des collectivités territoriales, s'est réuni à l'Hôtel de Ville en séance publique, sous la présidence de M. François Zocchetto, maire.

Étaient présents

François Zocchetto, maire, Xavier Dubourg, Marie-Cécile Clavreul, Alexandre Lanoë, Chantal Grandière, Jean-Jacques Perrin (jusqu'à 22 h 45), Danielle Jacoviac, Didier Pillon, Béatrice Mottier, Philippe Habault, Jean-Paul Goussin, Sophie Lefort (à partir de 19 h 23 et jusqu'à 23 h 00), Jacques Phelippot, adjoints, Jean-Pierre Fouquet (jusqu'à 22 h 39), Bruno de Lavenère-Lussan, Anita Robineau, Bruno Maurin, Marie-Hélène Paty, Jamal Hasnaoui, Pascal Huon (jusqu'à 20 h 42), Martine Chalot, Stéphanie Hibon-Arthuis (à partir de 19 h 09), Patrice Aubry, Dorothée Martin, Hanan Bouberka, Claude Gourvil, Isabelle Beaudouin, Aurélien Guillot, Georges Poirier, Nadia Caumont, Pascale Cupif, Florian Marteau, Claudette Lefebvre et Isabelle Eymon, conseillers municipaux.

Était absent ou excusé

Jean-Christophe Gruau, conseiller municipal.

Étaient représentés

Jean-Jacques Perrin a donné pouvoir à Xavier Dubourg (à partir de 22 h 45), Gwendoline Galou a donné pouvoir à Chantal Grandière, Sophie Lefort a donné pouvoir à Danielle Jacoviac (jusqu'à 19 h 23 et à partir de 23 h 00), Damiano Macaluso a donné pouvoir à Bruno de Lavenère-Lussan, Alain Guinoiseau a donné pouvoir à Marie-Cécile Clavreul, Josiane Derouet a donné pouvoir à Alexandre Lanoë, Pascal Huon a donné pouvoir à Dorothée Martin (à partir de 20 h 42), Philippe Vallin a donné pouvoir à Didier Pillon, Mickaël Buzaré a donné pouvoir à Jacques Phelippot, Florence Quentin a donné pouvoir à Nadia Caumont, Sophie Dirson a donné pouvoir à Stéphanie Hibon-Arthuis, Catherine Romagné a donné pouvoir à Aurélien Guillot, Jean-François Germerie a donné pouvoir à Pascale Cupif.

Isabelle Eymon et Bruno Maurin sont désignés secrétaires.

La séance est ouverte à 19 h 05.

ADOPTION DU PROCÈS-VERBAL DE LA SÉANCE DU CONSEIL MUNICIPAL EN DATE DU 23 SEPTEMBRE 2019.

M. le Maire : *Vous avez reçu le procès-verbal de la séance du 23 septembre 2019. Y a-t-il des observations ? Non, il est donc approuvé.*

COMPTE-RENDU DES DÉCISIONS MUNICIPALES PRISES PAR LE MAIRE EN VERTU DES DISPOSITIONS DES ARTICLES L. 2122-22 ET L. 2122-23 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (DÉLÉGATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL AU MAIRE).

M. le Maire : *Vous avez reçu le compte-rendu des décisions municipales. Y a-t-il des questions ? Monsieur Gourvil.*

Claude Gourvil : *Une remarque habituelle qui ne vous étonnera pas, puisque les décisions municipales, c'est vous qui les prenez. Vous devez donc les connaître, la numéro 52 et la numéro 59. À l'occasion de la journée nationale du commerce de proximité et pour le 30 novembre, la mise en lumière de la ville de Laval, vous rendez gratuit le stationnement sur voirie en zone verte et rouge, je crois. Or, encore une fois, nous répétons que ce n'est pas notre tasse de thé. En faisant cela, vous favorisez l'introduction des voitures individuelles dans la ville de Laval. Vous faites croire, vous laissez penser en tout cas, ou vous accréditez le fait que pour avoir une bonne économie locale, avoir du commerce qui fonctionne, il faut venir avec sa voiture. Nous pensons qu'au lieu de cela, et nous le répétons tous les ans, et vous pourriez le tenter quand même... la dernière fois, je l'ai dit et vous avez dit que vous alliez y penser et que vous alliez essayer de le faire. Vous ne le faites pas. Favorisez plutôt le transport en commun, avec une gratuité ou quelque chose qui pourrait inciter les personnes qui vont venir faire leurs emplettes à ce moment-là dans la ville de Laval à venir en transport en commun plutôt qu'avec leur voiture individuelle. C'est ma remarque habituelle. Vous n'êtes pas surpris. Cela ne vous a pas fait sauter sur votre siège, c'est normal. Ma deuxième intervention est plutôt un questionnement sur les décisions numéro 51 et 58. La décision 51 est un emprunt d'un million d'euros à 0,6 % pour financer des investissements de voirie, dans le quartier de la gare. Jusqu'à présent, nous le comprenons. 0,6 %, c'est plutôt bien. Puis la décision 58 est un emprunt de 2,6 millions d'euros, cette fois-ci à 2 %, sans indication des investissements qui sont concernés. Cela finance quoi ? Nous ne le savons pas. Et c'est surtout le montage financier qui nous interroge. Puisque quand nous regardons cela, il y a trois interlocuteurs. Nous empruntons à la SAARLB, qui est une banque allemande, je crois, avec un médiateur. Après, nous allons payer les intérêts à un troisième interlocuteur. Les frais sont payables à la Loanboox. Aussi, les emprunts, nous pouvons les comprendre. Surtout que c'était dans le budget au titre des recettes, dans le budget primitif. C'est ce que vous avez dit. Mais pourquoi ces deux méthodes différentes, une à 0,6 % et l'autre à 2 %, un peu plus compliquée à monter ? Est-ce que vous êtes trop endettés et que vous ne pouvez plus faire des emprunts à 0,6 % ? Nous avons du mal à comprendre, sincèrement, comment cela se passe et pourquoi ce montage si complexe, et avec des taux d'intérêt si élevés alors qu'aujourd'hui, les taux d'intérêt sont particulièrement bas.*

M. le Maire : *Première question, sur le stationnement et le transport en commun, Xavier Dubourg va vous répondre. Sur les emprunts, Philippe Habault va vous répondre.*

Xavier Dubourg : *Monsieur Gourvil, vous faites votre remarque habituelle, donc permettez-moi de faire ma réponse habituelle. Nous vous le répétons, nous considérons que dans la zone de chalandise et dans le bassin de vie de Laval agglomération, un monde sans voiture est idéaliste et irréaliste. Nous sommes d'accord sur une chose, qu'il faut réguler la place de la voiture sur l'espace public. Nous y travaillons. Nous aurons tout à l'heure la présentation du rapport de développement durable de la ville. Vous verrez, ou vous avez vu qu'il y a un certain nombre de choses qui sont faites pour réguler l'utilisation de l'espace public par les différents modes de déplacement. C'est effectivement un signal que nous donnons. Je rappelle que nous ne donnons pas la gratuité sur la totalité de la journée d'ouverture des soldes. Il s'agit de trouver un juste équilibre pour donner un signal d'attractivité du centre-ville en comparaison des zones commerciales périphériques. Il faut absolument trouver cet équilibre, parce que sinon, les gens continueront à utiliser leur voiture, ne vous en déplaise, pour aller dans les zones périphériques, pour aller faire leurs courses à Angers, au Mans, à Rennes. Et je ne pense pas que le territoire de Laval agglomération y soit gagnant. C'est donc un juste équilibre. Nous n'empêchons pas, bien entendu, les gens d'utiliser le bus. Les tarifs qui sont discutés à l'agglomération, vous le savez, sur les abonnements de bus sont extrêmement raisonnables. Il n'y a donc pas de difficultés. Nous ne sommes pas d'accord.*

M. le Maire : *Je me permettrais d'ajouter une chose, mais vous allez sans doute me dire que je l'avais déjà annoncé. C'est qu'il n'y a pas de dogme en la matière et qu'en effet, le développement du transport en commun, c'est quelque chose que nous souhaitons tous, pour des raisons évidentes. Nous allons étudier en effet des scénarii d'éventuelle gratuité des transports publics sur des séquences très précises. Puisqu'aujourd'hui, les expériences de transports en commun totalement gratuits n'ont pas été convaincantes. Cela s'est fait dans deux ou trois villes. La situation n'est donc pas figée de ce côté-là, mais c'est quelque chose, premièrement, qui est du ressort de l'agglomération. Vous le savez bien. Ce n'est pas du ressort du conseil municipal de Laval. Il faut donc trouver un consensus sur ces sujets. Deuxièmement, il faut être sûr que lorsque nous nous privons de recettes significatives, cela en vaut la peine. C'est-à-dire qu'il faut vraiment que ce soit pour que les gens n'utilisent pas leur voiture. Ce n'est donc pas un sujet sur lequel il faut y aller par dogme, même si vous êtes toujours aiguillon de ce côté-là. Et probablement que c'est votre rôle et je n'en nie pas l'utilité. Sur les emprunts, des explications.*

Philippe Habault : *Je comprends l'interrogation de Monsieur Gourvil, mais je ne vous apprendrai pas que le monde change et que le financement change aussi. À côté du financement bancaire traditionnel se développent des plates-formes de financement. Nous pouvons solliciter ces plates-formes de financement pour obtenir des emprunts. Ces plates-formes ne sont pas des banques. Ce qui explique les frais que nous versons à Loanbox, qui est la plate-forme qui a été retenue. Pour répondre à votre inquiétude sur les 2 %, effectivement, ce serait un peu élevé, mais c'est un plafond qui est autorisé au maire. Et finalement, les emprunts ont été conclus sur 20 ans à 1,69 %. Ce qui est quand même beaucoup plus raisonnable. De manière générale, vous savez qu'au moment où les difficultés étaient les plus importantes en termes de finances et d'équilibre budgétaire pour notre ville, c'est-à-dire au début du mandat, nous avons été massivement soutenus et courageusement soutenus par trois banques. Ces trois banques ont forcément augmenté leur encours dans un contexte de risque. Il nous a paru opportun de leur donner une année blanche, c'est-à-dire de ne pas les solliciter pour l'année 2019, de manière à les laisser un peu respirer, et de manière aussi à préparer l'investissement 2020.*

Parce que si vous vous souvenez, jusqu'à une période récente, l'habitude était de commander les investissements, de déclencher les dépenses et de se préoccuper, à la fin de l'année, de comment on allait les payer. C'est là qu'on allait voir les banques et que certaines fois, c'était un peu difficile. Cela ne nous a donc pas paru une façon pertinente de fonctionner. Et ce que nous faisons dorénavant, c'est que nous préfinançons, en début d'année, tous les investissements de l'année à venir. C'est donc dans ce cadre que nous avons eu recours à Loanbox et que nous aurons peut-être, à l'avenir, encore recours à ces nouveaux modes de financement.

M. le Maire : *C'est important de noter que ces emprunts sont faits sur des taux fixes et que notre doctrine est d'abandonner toute référence à des taux variables, et encore plus à des produits dont on ne maîtriserait pas l'évolution. Puisque cela a coûté suffisamment cher, dans le passé, à la ville de Laval.*

Claude Gourvil : *J'ai deux réflexions. La première est que vous dites vouloir réguler le transit de la voiture en ville. C'est très bien. Sauf que là, vous l'encouragez. Vous faites donc tout le contraire. Nous ne serons jamais d'accord là-dessus. Mais ce qui me gêne plus particulièrement aussi, ensuite, de votre part, et de la part de Monsieur Habault, c'est qu'à chaque fois que nous posons une question, que nous voulons nous faire expliquer des choses, nous le faisons positivement, mais nous nous faisons un peu renvoyer dans les cordes. Vous essayez de faire en sorte de décrédibiliser votre interlocuteur. Vous parlez de dogme comme si j'étais un mec avec des œillères. Monsieur Habault, vous dites que le monde change, sous-entendu « Monsieur Gourvil est trop bête pour s'en apercevoir ». Cela va bien. Moi, j'aimerais qu'on réponde sérieusement à des questions sérieuses que je pose. D'ailleurs, sur le financement, nous avons bien compris que vous vouliez laisser une année blanche aux banques. Pauvres banques ! Nous avons des gens qui sont plus dans le besoin que les banques, excusez-moi. Et puis je ne comprends pas pourquoi on ne va pas tirer un emprunt à 0,6 % comme l'autre, tout simplement. Pourquoi faire plus cher ? Pour satisfaire telle ou telle banque, parce qu'ils ont été sympas avec nous, soi-disant, pendant deux ou trois ans et que peut-être, dans un an ou deux, on pourra leur redemander un peu ? Les banques ne sont pas si malheureuses que cela, excusez-moi, Monsieur Habault. En tout cas, je n'ai peut-être pas tout compris, c'est possible, mais je voudrais que je sois respecté dans mes questions, grâce à vos réponses.*

Philippe Habault : *Très bien. Je ne voudrais surtout pas paraître agressif. Simplement, je vous signale que vous commettez une erreur dans l'analyse que vous faites du document. En fait, il s'agit du livret A plus 0,6 %. Cela fait donc 1,3 %. Il n'y a donc pas une si grosse différence que cela entre les deux prêts. Et pardon si je vous parais agressif.*

COMPTE-RENDU DES MARCHÉS CONCLUS DEPUIS LE 23 SEPTEMBRE 2019.

M. le Maire : *Nous passons au compte-rendu des marchés conclus. Y a-t-il des questions ? Non.*

QUESTION DU MAIRE

DÉBAT SUR LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

Rapporteur : le maire

La Chambre régionale des comptes a effectué un contrôle concernant les comptes et la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants, ainsi que la restauration collective dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants.

La Chambre régionale des comptes a rendu son rapport d'observations définitif daté du 11 septembre 2019.

Conformément à l'article L243-5 du code des juridictions financières, le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à débat.

Ces observations définitives ainsi que la réponse de Monsieur François Zocchetto, maire de Laval, sont désormais diffusées aux membres du conseil municipal et deviendront publiques à l'issue de cette séance.

M. le Maire : *Je vais aborder le premier rapport, qui est le rapport de la Chambre régionale des comptes. Je vous prie de m'en excuser, mais cela va prendre un peu de temps. Parce que bien évidemment, je ne vais pas vous lire le rapport in extenso. Mais ce rapport est un document qui est très utile pour tout le monde, d'abord parce qu'il fait le point de la situation et aussi parce qu'il donne des perspectives. Il situe la politique que nous menons par rapport à ces perspectives et par rapport aux recommandations de la Chambre des comptes. Je vais donc vous énoncer ce rapport en synthèse et Philippe Habault reprendra les 14 recommandations qui sont faites par la Chambre régionale des comptes et vous dira où nous en sommes. Je précise qu'en réalité, il y a deux rapports. Il y a le rapport principal sur la situation de la ville de Laval. Puis il y a un rapport thématique sur la restauration scolaire. Pourquoi la restauration scolaire ? Ce n'est pas propre à Laval. C'est parce que la Cour des comptes, au niveau national, a décidé de se pencher sur les questions de restauration scolaire, pour savoir comment c'est géré par les collectivités locales. Je rappelle, s'il en était besoin, que si la Chambre régionale des comptes est venue, ce n'est pas aléatoire ou ce n'est pas parce qu'elle s'est dit qu'il y avait des problèmes à Laval et qu'il fallait aller voir ce qui se passe. C'est quelque chose qui est obligatoire et qui revient tous les cinq ou six ans. Pour les élus les plus anciens d'entre nous, nous avons déjà évidemment, dans les années passées, entendu ou vu des rapports de la Chambre régionale des comptes. C'est donc une obligation. Le contrôle a été ouvert le 4 juin 2018. Il concerne la période des exercices 2013 jusqu'à début 2019. Il y a donc deux maires qui ont été appelés à être les interlocuteurs de la Chambre régionale des comptes. Il y a Jean-Christophe Boyer et moi-même. Le rapport se fait de façon contradictoire. C'est-à-dire que les magistrats viennent, font des contrôles sur place, font aussi des contrôles sur pièces. Ils demandent qu'on leur produise un certain nombre de pièces. C'est fait en particulier pour vérifier la régularité, la légalité des opérations.*

Puisque malheureusement, il y a des collectivités dans lesquels cela ne se passe pas régulièrement. Ensuite, il y a des questions qui sont posées par écrit. Nous y répondons par écrit. Ensuite, il y a un pré rapport qui est envoyé. Nous répondons au pré rapport point par point. Nous apportons des observations et finalement, il y a un rapport définitif qui est celui qui passe en Chambre régionale des comptes. Nous avons le droit d'apporter une réponse, qui est annexée au rapport. Vous avez donc la réponse de la collectivité, que j'ai faite au nom de la ville de Laval, qui fait partie intégrante du rapport. Je précise que Monsieur Boyer, qui a été sollicité pour la période le concernant, n'a pas fait de réponse. Que nous dit le rapport ? Premièrement, s'agissant de la situation financière de la ville, la Chambre retient, je cite, « une situation financière préoccupante », à la page quatre, dans sa synthèse. Pas de surprise, puisque nous l'avions dit depuis 2014. Nous avons dit que c'était notamment lié aux emprunts à risques et malheureusement à l'inaction en la matière, alors qu'il y avait eu l'opportunité de sortir de ces emprunts dès 2008. Mais cette situation était liée également à autre chose. C'est que les ressources nouvelles qui avaient été issues de l'augmentation de près de 30 % des impôts précédemment n'avaient pas permis l'assainissement des finances communales. Nous le voyons très bien lorsque nous regardons les graphiques. En fait, il y a eu une augmentation des impôts, mais en même temps, les dépenses de fonctionnement ont continué à augmenter au même rythme. Ce qui fait qu'au final, six ans après, c'était retour à la case départ, retour à la même situation financière compromise. La Chambre relève, dans sa synthèse, que « la commune n'est pas restée inactive. Elle a choisi de transformer son encours à risque en emprunt non risqué. Elle a choisi de rechercher des ressources en vendant des biens immobiliers. Elle a régularisé le régime du temps de travail des agents. Elle a mis en place une démarche de performance et elle a mutualisé plusieurs services avec l'agglomération. » Deuxième point, s'agissant de l'administration générale de la commune, les données démographiques qui sont retenues sur la période, avant l'inversion récente de la tendance, montraient une baisse de la population lavalloise, qui est une donnée certaine depuis près de 10 ans, liée, d'une part, au vieillissement, mais aussi à un phénomène de départs vers la périphérie, c'est-à-dire vers la première couronne et la deuxième couronne des villes moyennes. Nous observons cela dans toutes les villes moyennes. Chez nous, c'est faute d'offres foncières suffisantes et convenant aux familles. Bien entendu, nous ne pouvons pas nous contenter de cette situation. Même si, comme le dit la Chambre, la situation démographique n'est pas en elle-même défavorable. Cependant, elle n'est pas porteuse d'avenir parce que si vous avez une population qui est stable, c'est difficile d'envisager une augmentation des investissements. C'est bien pour cette raison que nous avons lancé de nombreux projets de cession, qui ont déjà créé 680 logements sur le territoire de la commune, que nous avons accéléré la ZAC de la gare et celle de Ferrié, que nous avons procédé à la vente de Saint-Julien pour créer des logements, que sera bientôt mis en vente l'ancien site de Corbineau, également pour créer des logements, après le transfert du conservatoire au Crédit foncier. Sur les relations avec Laval agglomération, la Chambre souligne la perfectibilité des documents et des rapports, et comptes-rendus produits. Nous en prenons acte. Il est vrai que nous avons connu, sous ce mandat, un vaste plan de mutualisation et de transfert de compétences. Je salue à cette occasion le travail d'accompagnement et de conseil des services, car ils ont été énormément sollicités. Les services ont fait le maximum. Je ne leur en fais donc pas grief. Sur la transparence et la démarche de performance, c'était un de nos engagements forts. La Chambre écrit « la commune a choisi d'aller au-delà de ses obligations pour améliorer l'information du citoyen. La commune a fait d'importants efforts depuis 2017 pour améliorer le suivi des politiques publiques, mené en particulier par la définition, pour

chaque secteur de politiques publiques, des objectifs de l'année et des points principaux de l'agglomération. » C'était bien notre volonté. La Chambre ajoute que « la mise en place de ces documents institue une amélioration significative dans le pilotage de la collectivité. » Cette démarche contribue à la fois à renforcer la performance de la collectivité, mais aussi à renforcer la transparence. À titre d'illustration, le budget qui est présenté aux élus est désormais construit par politique publique, permettant ainsi une meilleure visibilité et une meilleure appropriation de la destination des crédits. Concernant les systèmes d'information, nous reconnaissons que là encore, la situation est perfectible. Je cite le rapport de la Chambre, « sur la période 2013/2018, la commune ne s'est pas dotée d'un correspondant informatique et libertés. Ce qui a probablement retardé la prise de conscience de l'importance de ces questions au sein de la collectivité. » Nous nous sommes employés à remettre de l'ordre dans ce dossier à la faveur de la récente réglementation sur la RGPD. Nous avons entendu les remarques de la Chambre et un calendrier de mesures correctives a été donné et sera tenu. Un schéma directeur des systèmes d'information pour la période 2020/2024, comme le suggère la Chambre, sera élaboré. Ce travail inclura une cartographie des risques liés au traitement de l'information. La ville a par ailleurs pris en compte l'important enjeu de la protection des données. Comme le souligne la Chambre, la ville a organisé la fonction de délégué à la protection des données. C'est un chantier qui est mené par un juriste du service juridique, en collaboration avec les directions des systèmes informatiques. Cela permettra de garantir la protection des données personnelles des usagers ou du personnel. La Chambre a pu prendre connaissance du plan d'action élaboré dans ce domaine. Autre grand chapitre développé sur de longues pages par la Chambre régionale des comptes, la question des ressources humaines. La Chambre montre à juste titre que la collectivité est face à une vaste remise en ordre de ce secteur. Elle souligne que la ville a fait un effort significatif de réorganisation des postes et des missions. Elle préconise un réexamen des postes mis à disposition à des associations, je le signale. Dans le cadre de la volonté d'adopter une démarche transversale et pluriannuelle, la ville a mis en place un dialogue de gestion entre les élus et les services. Cela constitue le socle d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dans le même sens, nous avons mis en place une mission performance pour « améliorer l'organisation et le contrôle de gestion au sein des services de la ville ». La Chambre ajoute que « la qualité des documents produits et l'appui que cette équipe — l'équipe de la mission performance — apporte à l'ensemble des services de la ville sont un point satisfaisant. » Nous avons aussi, vous le savez bien, puisque cela a animé des débats qui ont été parfois difficiles ici, dans cette pièce, mis en conformité certains aspects de la gestion des ressources humaines. Trois aspects ont été mis en avant par la Chambre régionale des comptes. Premièrement, l'évolution du régime du temps de travail, visant à se conformer à la réglementation, en mettant en place les 1607 heures par an et en renforçant l'équité entre les agents. Je signale que ce retour à la légalité s'est accompagné de la prise en compte de certaines sujétions, pour certains postes. La collectivité entend évaluer et réviser le cas échéant ces sujétions, et donc notamment les conditions de rémunération qui y sont liées.

Le deuxième aspect de remise en ordre, en conformité, est la meilleure maîtrise des heures supplémentaires. Nous sommes passés, en 2016, d'un montant d'heures supplémentaires de 230 000 €, à 152 000 € en 2018, soit une réduction de 34 %. Le troisième aspect de régularité est la régularisation du versement des nouvelles bonifications indiciaires, mettant fin, dit la Chambre, « à une situation irrégulière et inégalitaire ». Je remercie tous ceux qui se sont impliqués sur ce chantier. Je ne vais pas pouvoir citer tous les élus, et je m'en excuse auprès d'eux. Mais Danielle Jacoviac s'est particulièrement impliquée

dans ce dossier difficile, qui nécessitait beaucoup de dialogue, de patience, et de compréhension. La démarche se double aujourd'hui d'un projet de mise en place d'une cartographie des postes et de la mise en place du RIFSEEP. Concernant les contractuels, nous avons, le 1^{er} avril dernier, adopté une délibération autorisant le recrutement de contractuels sur la totalité des filières et des cadres d'emplois, de manière à sécuriser juridiquement nos embauches. Cette délibération est la bienvenue, approuve la Chambre, mais il reste encore du travail sur les cycles d'annualisation, sur les astreintes, sur les heures supplémentaires pour les contractuels ou encore sur l'évaluation des risques. Même si la Chambre note que « la ville a mis en place des actions sur la sécurité, la santé au travail, en particulier pour lutter contre les troubles musculosquelettiques. » S'agissant des collaborateurs de cabinet, sujet sensible qui est évidemment toujours regardé de très près par la Chambre régionale des comptes, aucune irrégularité n'est relevée. Mais il faut malheureusement dire que ce n'était pas le cas précédemment puisque depuis 2014, le directeur de cabinet ne dispose pas de véhicule de fonction ni d'avantages en nature, alors que précédemment, au mépris des règles légales, le directeur de cabinet disposait d'un véhicule de fonction. Sur les remarques relatives faites par la Chambre aux avantages en nature des agents, et sur la question de la protection sociale, vous remarquerez que deux délibérations vont ce soir dans ce sens, si vous avez lu les délibérations. En particulier, nous vous proposerons, et j'espère que ce sera adopté, que la collectivité participe à la protection sociale complémentaire santé. C'était un engagement que nous voulons tenir envers les agents. Autre chapitre, le patrimoine de la ville : là encore, nous partions de loin. Dès 2015, nous avons commencé un travail de recensement et d'identification du patrimoine à rénover ou à céder. Car comme le dit la Chambre, « d'une manière générale, la bonne gestion du patrimoine d'une collectivité doit permettre d'adapter constamment les services de la collectivité aux besoins du citoyen et d'améliorer la prise en compte du patrimoine immobilier ». La Chambre constate une amélioration du suivi du patrimoine immobilier sur les dernières années, avec l'élaboration d'un état pour chaque bâtiment. Nous souhaitons parvenir à une connaissance complète de notre patrimoine en refondant complètement l'inventaire physique des biens immobiliers que nous détenons, qui sont aujourd'hui dispersés sur plusieurs bases de données, et qui vont être réunies à la fin de l'année en une seule base, dans un logiciel appelé Atal. À cet effet, l'ensemble des biens immobiliers est en cours de codification. C'était un travail qui pouvait paraître simple, mais qui en réalité est considérable. Là, je remercie un autre élu, mais je prends des risques puisque j'ai dit que je ne pouvais pas citer tout le monde, Bruno de Lavenère-Lussan, qui s'implique particulièrement sur ce travail. Sur les cessions de biens immobiliers, la Chambre remarque qu'aucune disposition n'impose à la ville de faire précéder ses cessions d'une mise en concurrence préalable à la vente. Mais elle souligne que cette pratique que nous avons mise en place est « de bonne gestion », à la page 39 du rapport. Puisque c'est ce que nous avons systématiquement fait. Nous avons systématiquement fait appel à concurrence à chaque fois qu'il y a eu une cession.

La Chambre régionale fait cependant des remarques sur des cessions gratuites qui ont été faites. Quelles sont-elles ? Il y a d'abord la cession du bâtiment 12 du quartier Ferrié, qui a été cédé à l'agglomération. C'est vrai que concernant ce bâtiment, qui accueille le siège de l'agglomération, il y a eu un accord qui a été passé avec l'agglomération pour dire que la ville de Laval céderait gratuitement ce bâtiment et que l'agglomération prendrait en charge tous les travaux. Deuxièmement, l'assise foncière d'espace Mayenne, que la ville a cédé également, et tout le monde le sait, car nous en avons déjà débattu ici, au conseil départemental pour zéro. Là aussi, la raison est facile à comprendre. C'est le conseil départemental qui assume le coût de tout l'investissement pour

une quarantaine de millions d'euros. Il s'agit bien évidemment d'un intérêt général pour les Lavallois. Cela paraissait donc équilibré. La Chambre régionale des comptes dit bien que ce n'est pas du tout interdit. Mais elle nous demande des explications. Enfin, concernant la vente de Saint-Julien, je l'évoque ici puisque je sais que c'est un sujet qui anime parfois les débats à l'initiative de l'une des oppositions, la Chambre ne fait pas de commentaire, prenant en compte qu'il s'agissait de solder le prêt in fine qui avait été contracté par la municipalité précédente. Elle ne fait comme remarque sur le montant de la vente que la phrase suivante, « il s'agit d'une offre qui permettait le plus haut niveau de versement financier à la collectivité et qui n'a pas suscité de remarques de l'administration des domaines ». Je signale que la ville veille désormais à ne plus opérer de cession à titre gratuit. Les remarques de la Chambre des comptes nous sont bien utiles dans les discussions avec nos autres collègues élus de l'agglomération. Nous ne faisons donc plus de cession à titre gratuit. Cela a été par exemple le cas pour la cession des bâtiments 8 et 52 de l'agglomération, où l'agglomération a payé une somme sur laquelle nous nous étions mis d'accord, et avec l'accord des domaines. La politique résolue de cession de bâtiments doit être lue, non seulement comme un instrument de bonne gestion contribuant à l'équilibre budgétaire, mais également comme un outil d'attractivité. Puisque je l'ai dit tout à l'heure, les cessions ont déjà permis la création de 680 logements. Je ne vous fais pas de dessin. Cela permet à des familles, à des ménages, à des personnes de venir habiter à Laval, accessoirement de payer des impôts locaux, et de faire vivre le tissu économique local, alors qu'auparavant, il n'y avait personne dans ces bâtiments et que c'était une charge pour la ville. La Chambre régionale des comptes s'est intéressée aux locaux mis à disposition d'associations. Ce n'est pas anecdotique, puisque pour vous donner quelques exemples, la ville est propriétaire de tous les bâtiments mis à disposition de l'USL. La ville est propriétaire de tous les bâtiments mis à disposition des Francs archers, d'un certain nombre de bâtiments mis à disposition du Stade lavallois, etc. La Chambre rappelle utilement à mon sens que la ville a choisi de mettre à disposition d'associations de nombreux locaux communaux afin d'assurer la vitalité associative ou démocratique et d'encourager la participation des citoyens aux missions d'intérêt général. Elle précise toutefois trois choses. Premièrement, la mise à disposition doit se faire de manière équitable. De toute façon, ici, tout le monde assume la responsabilité parce que ces mises à disposition, bien souvent, datent de périodes où les uns et les autres n'étaient soit pas en responsabilité, soit exerçaient dans des équipes différentes les responsabilités qui sont les nôtres aujourd'hui. Cela doit donc se faire de manière équitable. Deuxièmement, les conventions d'occupation qui sont passées entre la ville et les associations doivent être précisées avec, entre autres, un objectif, que je partage, de responsabilisation pour instaurer des comportements vertueux en matière de développement durable. Ce qui implique des obligations de part et d'autre. La ville, et c'est ce que nous tentons de faire... je rappelle que nous avons changé récemment 650 fenêtres sur des bâtiments communaux, pour améliorer et réduire la consommation énergétique. Là, c'est ce que la ville peut faire. Mais de l'autre côté, les associations sont aussi appelées à responsabiliser leur comportement en matière de consommation énergétique. La troisième précision rappelée par la Chambre est que la mise à disposition des locaux à des associations doit se faire en lien avec l'intérêt local de la commune. Les esprits les plus informés ont compris que certaines mises à disposition étaient particulièrement visées par cette remarque. Je change de sujet. Au chapitre des satellites et des délégations de service public, c'est quoi, un satellite de la ville de Laval ? C'est une société dans laquelle nous détenons une participation déterminante. En fait, il n'y en a pas 36. C'est Méduane Habitat pour le logement social, la SEM

d'aménagement LMA, et la SPL LMA. Voilà les trois structures principales. La Chambre fait des remarques, mais qui s'appliquent aussi sur un autre sujet. Ce sont les délégations de service public que sont celles concernant le parking payant et le réseau de chauffage urbain. Sur les satellites, nous prenons acte des efforts à faire pour renforcer tant le contrôle que l'information du conseil municipal. Nous en avons d'ailleurs parlé lors des dernières réunions. Sur les DSP, nous prenons également acte des observations de la Chambre sur la durée longue de la DSP stationnement qui, je le rappelle, a été signée en octobre 2012. Par ailleurs, la Chambre relève un certain nombre d'imprécisions sur les biens ou de lacunes sur les éléments financiers du contrat de DSP conclu à l'époque. Cela ne nous apprend rien. S'il y a un renouvellement de cette DSP, il conviendra évidemment d'être plus vigilant sur la rédaction du dit contrat. Concernant l'information budgétaire, la ville partage des observations de la Chambre s'agissant de l'information au conseil municipal. Car si l'information budgétaire s'est nettement améliorée, nous entendons bien développer les efforts qui ont été engagés et pouvoir donner une information plus régulière sur l'action municipale, sur l'action communautaire qui concerne Laval et sur celle des sociétés satellites. J'entends apporter une attention particulière au suivi et au contrôle des satellites et des délégataires de service public. Comment allons-nous faire ? Nous allons créer une fonction de contrôle de gestion externe qui va être mutualisée avec Laval agglomération. Ce poste de contrôleur de gestion, qui sera directement rattaché au directeur général et au maire, permettra une analyse et une maîtrise plus fortes des contrats de délégation de service public, singulièrement des éléments financiers et du suivi financier, chaque année, de ces délégations de service public, que ce soit à la ville et à l'agglomération. Sur les transferts de l'eau et de l'assainissement, ce sont vraiment des sujets qui occupent le conseil. La Chambre relève que le versement des excédents n'avait pas de caractère obligatoire, mais ajoute, en commentaire, une décision du conseil d'État, « Cependant, l'intérêt général et les exigences de qualité et de continuité du service justifient un tel transfert à l'autorité compétente. » La Chambre relève également que le niveau élevé des excédents s'explique par le caractère limité des travaux de renouvellement des canalisations réalisés les années précédant le transfert, page 65 du rapport. En effet, 4617 m linéaires avant transfert et depuis 2017, mobilisant sur la ville de Laval 66 % de la totalité... excusez-moi, j'ai déjà eu l'occasion de vous donner les métrages. La Chambre dit que cela se justifie parce qu'il n'y avait pas eu suffisamment de renouvellement des linéaires des réseaux, de mise à jour des réseaux sur les années précédentes. La deuxième raison, vous le savez très bien, c'est le projet de construction d'une nouvelle usine des eaux, qui va coûter, si je ne me trompe pas, une quarantaine de millions d'euros. Ce sera vérifié. Depuis qu'il y a eu le transfert de l'eau et de l'assainissement sur l'agglomération, j'ai eu l'occasion de donner exactement tous les travaux qui avaient été faits par l'agglomération sur la ville. Je pense que, non seulement nous n'avons pas été oubliés, mais que nous avons été bien dotés. Je ne peux pas en dire plus. Sur les débats d'orientations budgétaires, nous prenons acte de la reconnaissance du travail effectué. La Chambre dit « des documents s'améliorent progressivement à partir de 2015 ». Sujet intéressant : c'est la sincérité des prévisions budgétaires, et donc le taux de réalisation des investissements. Si des aléas peuvent expliquer les taux de réalisation en matière d'investissement, s'agissant de la section de fonctionnement, la Chambre relève que la réalisation correspond bien aux décisions du conseil municipal. D'ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que nous avons très peu de décisions modificatives depuis le début de notre mandat. Lorsqu'il y en a, elles sont marginales. Pour l'essentiel, elles consistent à reprendre des excédents de l'exercice précédent et à les affecter. En conclusion, sur le plan financier, la ville a mené une démarche résolue d'assainissement tout en

maintenant un niveau d'investissement élevé. Dès 2014, une politique résolue d'économie a été engagée. Comme le souligne la Chambre, les transferts de service vers Laval agglomération dans le cadre des mutualisations ou des transferts de compétences n'expliquent qu'une partie des réductions de charges constatées. En effet, une analyse systématique de l'intervention municipale a été réalisée afin d'optimiser la dépense tout en conservant le service aux usagers. Sur le plan méthodologique, cette analyse a été faite dans le cadre de stratégies de gestion, avec des projections pluriannuelles incluant à chaque fois des pistes d'optimisation, c'est-à-dire augmentation des recettes, optimisation des dépenses, et sur des études d'organisation qui ont été menées pour améliorer la productivité des services. Afin de mesurer l'impact réel de ces efforts, la ville souligne, comme le fait la Chambre, l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement, qui est le solde de gestion et qui n'est pas biaisé par les changements de périmètre. Parce qu'évidemment, avec tous les transferts de compétences qui ont été faits vers l'agglomération, il faut comparer ce qui est comparable. Ce qui, je vous l'accorde, est parfois difficile. En 2013, l'excédent brut de fonctionnement s'élevait à 11 084 000 €. Il est aujourd'hui quasiment identique, puisqu'il est à 10 930 000 €, c'est-à-dire reconstitué. Or, entre-temps, il s'est passé des choses importantes puisque la ville a fait le choix d'une baisse conséquente des impôts, qui nous a privés chaque année de plusieurs millions de recettes, qui ont été restitués en pouvoir d'achat aux Lavallois. Surtout, la ville a subi la baisse historique des dotations qui, je vous l'avoue, n'était pas prévue lorsque nous avons été élus. La baisse de plus de 30 % des dotations de l'État, nous avons dû la subir. Tout cela a été absorbé. Comme le souligne la Chambre, cela illustre les efforts d'économie et de réorganisation faits par la structure. Nous nous sommes engagés de manière volontaire dans la démarche de contractualisation avec l'État. Ce contrat de trois ans qui a été approuvé le 25 juin 2018 comprend trois critères obligatoires : premièrement, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, deuxièmement, l'évolution du besoin de financement, troisièmement, la capacité de désendettement. Or, sur ces trois critères, la ville a totalement respecté les obligations fixées par l'État. Ce constat rejoint donc l'appréciation faite par la Chambre. Outre la remarque qui figure dans le rapport de la Chambre régionale des comptes, nous avons le courrier de l'État qui nous dit que nous avons bien respecté les trois critères d'amélioration de gestion des finances. Dans le cadre de notre politique d'assainissement des finances, et rassurez-vous, j'ai bientôt terminé, la ville a entrepris des négociations, vous le savez, afin de sortir des emprunts structurés. La ville a fait disparaître de sa gestion un risque très important et elle dispose désormais « d'une visibilité nettement supérieure sur les charges qu'elle va devoir supporter dans les années à venir par rapport à la situation de 2013 ». C'est à la page 80 du rapport. Au-delà de la sortie de ces emprunts structurés, les fameux emprunts toxiques, la ville a engagé une politique de désendettement. Elle a diminué son encours de prêt auprès des établissements bancaires de 4,6 millions d'euros. Nous sommes passés, de mémoire, de 84,7 millions d'euros à 72 millions d'euros sur la durée du mandat. Cette remise en ordre des finances, cette baisse de la dette ont permis cependant de déployer un effort très soutenu d'investissement. Puisque la baisse des taux d'investissement et la baisse des dotations de l'État n'ont pas empêché d'atteindre le même niveau d'investissement, exactement, de 13 millions d'euros en moyenne annuelle, sur la période de notre mandat par rapport au mandat précédent. En définitive, la baisse des impôts, la politique de réduction des dépenses de fonctionnement, la politique de cession, l'accroissement des dépenses d'investissement, qui est réel puisque l'agglomération a très nettement augmenté ses investissements sur le territoire de la ville de Laval, toutes ces données sont bien les composantes d'une stratégie globale de renforcement de l'attractivité de la ville

et de développement du service à la population, et de sécurisation des services à la population sur une longue durée. Je crois qu'avoir une bonne gestion, c'est parfaitement compatible avec une politique d'aménagement, une politique d'investissement, une politique soucieuse du développement de la ville, qui se concrétise notamment par des projets marquants comme la ZAC de la gare, la Zac Ferrié, le programme de rénovation urbaine de Saint-Nicolas et le projet Action cœur de ville. Voilà les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance. Je vous remercie de m'avoir écouté. Mais ce rapport est important. Mon intervention va être complétée par Philippe Habault, qui va vous présenter les 14 recommandations faites par la Chambre, ainsi que les réponses de la ville.

Philippe Habault : *Merci, Monsieur le Maire. Effectivement, à l'issue de son rapport, la Chambre régionale de la Cour des comptes a émis 14 recommandations dont je vais vous donner lecture et vous donner rapidement les mesures qui ont été mises en place ou qui étaient déjà mises en place, ou qui seront mises en place. Sur la première recommandation, formuler une stratégie des systèmes d'information incluant une cartographie des risques et la mettre en œuvre par la définition et le suivi d'objectifs annuels réalistes, la ville formalise chaque année depuis 2016 des objectifs annuels pour chacune de ses missions. C'est donc le cas en matière de systèmes d'information. La ville entend, comme le suggère la Chambre, aller plus loin et rédiger en 2020 un schéma directeur informatique pour couvrir la période 2020/2024. Ce travail s'appuiera sur les orientations définies par la politique publique et inclura une cartographie des risques. Sur la deuxième recommandation, se mettre en conformité avec les réglementations de protection des données personnelles dans les plus brefs délais, la ville a pris en compte l'important enjeu de la protection des données. Comme le souligne la Chambre, la ville a organisé la fonction de délégué à la protection des données. Le chantier mené par un juriste du service juridique, en collaboration avec la DSI, permettra de garantir la protection des données personnelles d'usagers ou du personnel. La Chambre a pu prendre connaissance du plan d'action élaboré dans ce domaine, qui comportait la finalisation de registres, des actions vis-à-vis des sous-traitants, des modèles de recueil du consentement et des informations de droit. La troisième recommandation est de régulariser les mises à disposition de personnel titulaire conformément à la loi n° 2007-148 et au décret n° 2008-580. Une étude globale sur les mises à disposition va être menée pour que, courant 2020, l'ensemble des mises à disposition soient régularisées, en veillant notamment à ce que les missions de l'agent et les modalités financières soient bien précisées dans les conventions. La quatrième recommandation : conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, fixer par délibération les cycles de travail du personnel et les éventuels régimes d'astreintes. La Chambre a pu constater le retour à la légalité en matière de temps de travail mis en place par la collectivité et la réforme « visant à se conformer à la réglementation en mettant en place les 1607 heures par an et à renforcer l'équité entre les agents ». Un bilan sur les cycles de travail et d'annualisation de certains services va être réalisé. Les délibérations pourront ensuite être prises en conséquence. De même, l'actuel règlement intérieur des astreintes, issu de la délibération du 9 juillet 2012, sera révisé et présenté à un prochain conseil municipal. La cinquième recommandation est de mettre fin aux versements automatiques d'indemnités pour heures supplémentaires et de s'assurer par un relevé centralisé qu'aucun agent ne réalise plus de 25 heures supplémentaires par mois hors décision exceptionnelle du chef de service comme prévu au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002. La ville a mis fin à une pratique d'absence de contrôle dans ce domaine et a ainsi réduit de manière très substantielle les sommes versées à ce titre. La Chambre a ainsi relevé la baisse des montants versés entre 2016 et*

2018, qui sont passées de 230 000 € à 152 000 €, soit une réduction de 34 %, comme le disait Monsieur le Maire à l'instant. Pour poursuivre dans ce sens, une étude sur les heures supplémentaires ou complémentaires va être lancée pour déterminer les ajustements à mener sur le calibrage du temps de travail. Enfin, pour finaliser cette remise à plat, un courrier a été adressé à certains agents pour rappeler les procédures mises en place, et notamment la vigilance à apporter en matière de congés. La sixième recommandation est d'appliquer les articles L. 4121-2 et 3 et R. 4121-2 du Code du travail qui imposent la réalisation d'un document unique d'évaluation des risques professionnels. Les risques sont évalués par service. Une compilation sera effectuée ensuite pour avoir un seul document. L'évaluation des risques a été réalisée pour les secteurs suivants : en 2017, les maisons de quartier, en 2018, le musée, la salle polyvalente, le service entretien des locaux, en 2019, le CCAS. La septième recommandation est de cesser le versement de la prime « traitement de l'information » et des nouvelles bonifications indiciaires irrégulières. La ville a procédé en juin 2019 à une régularisation du versement des NBI, mettant fin, comme l'a souligné la Chambre, à une situation irrégulière et inégalitaire. Le traitement de la prime traitement de l'information sera réalisé dans le cadre de la mise en place du RIFSEEP, qui sera débattue au cours de l'année 2020. La huitième recommandation est de réaliser un inventaire physique complet du patrimoine immobilier, bâti et non bâti, de la collectivité et s'assurer de sa concordance avec les états comptables, conformément à la norme comptable M14. Comme indiqué à la Chambre, la stratégie immobilière a été inscrite en 2015 dans la démarche de performance. Elle vise à connaître le patrimoine, à l'optimiser dans ses usages et ses périmètres, et à déployer une stratégie d'investissement générant des économies de fonctionnement. S'agissant du volet relatif à la connaissance du patrimoine, la ville a entrepris en 2018 la refonte complète de son inventaire physique et sa mise à jour. Les informations concernant le patrimoine immobilier bâti, dispersé aujourd'hui dans plusieurs bases de données, vont être réunies en 2019 dans une seule base, grâce au logiciel Atal utilisé par la direction des bâtiments. Pour le suivi et la maintenance des bâtiments, c'est ce logiciel qui est utilisé. À cet effet, l'ensemble des biens immobiliers est en cours de codification. La neuvième recommandation consiste à sécuriser la mise à disposition de locaux au profit d'associations (dont clubs sportifs) et d'organisations syndicales par des délibérations régulières du conseil municipal et conclure des conventions d'occupation précaire des locaux prenant en compte les objectifs de développement durable. Comme il a déjà été dit, la ville partage l'objectif de responsabilisation des associations, notamment en matière énergétique. Pour permettre une telle démarche, il est indispensable qu'elle dispose d'une connaissance complète et documentée de son patrimoine. Ce travail sera finalisé dans les semaines qui viennent. Si vous le permettez, j'apporterai une réponse groupée pour les recommandations 10, 11 et 12, dont je vous donne lecture. Recommandation n° 10 : Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de Méduane habitat, ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat. Recommandation n° 11 : Conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de la société publique locale et la SEM Laval Mayenne aménagement ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat. Recommandation n° 12 : S'assurer que le conseil municipal dispose bien, chaque année, d'une information précise et fiable sur la rémunération des entreprises délégataires de service public. Il a déjà été dit plusieurs choses, mais néanmoins, la ville partage des observations de la Chambre s'agissant de l'information au conseil municipal. Si l'information budgétaire s'est nettement améliorée, elle entend bien développer les efforts

déjà engagés en ce sens. Ainsi, une information plus poussée sur l'action de la situation des satellites sera réalisée. La recommandation de la Chambre s'inscrit dans la continuité des efforts engagés ces dernières années par la ville. La ville entend notamment apporter une attention particulière au suivi et au contrôle des satellites, et singulièrement des sociétés dont elle est actionnaire, ou les délégataires de service public. Pour contribuer à ce contrôle continu, une fonction de contrôle de gestion externe mutualisée avec Laval agglomération va être créée au sein de la mission performance. Ce poste nouveau permettra une analyse et une maîtrise plus fortes des contrats de délégation de service public, singulièrement des éléments financiers, des délégations de service public et plus largement de tous les satellites. Cette évolution complètera la démarche de performance résolue engagée par la ville en 2015, et dont la Chambre a pu remarquer la pertinence et les résultats dans la transformation de la gestion interne. La 13^e et avant-dernière recommandation est de mettre en place un engagement systématique, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, conformément aux articles L. 2342-2 du CGCT, R. 2342-1 à 12 et R. 2311-11 du CGCT. La ville applique déjà une comptabilité d'engagement. Certaines exceptions existaient, à savoir les fluides et la cuisine centrale. La mise en œuvre de la dématérialisation des fonctions, notamment le portail Chorus, a permis de régler le problème. Il n'y a plus d'exception. La dernière recommandation précise qu'en application des articles L. 2132-2 et R. 2321-2 du CGCT, il s'agit de constituer les provisions nécessaires. Bien évidemment, la ville entend bien constituer les provisions nécessaires en application de la réglementation. À titre d'illustration, elle va constituer une provision pour le compte épargne temps à compter du budget 2020. Voilà, Monsieur le Maire, les réponses que nous pouvons apporter.

M. le Maire : Merci. Le débat est donc ouvert. Georges Poirier.

Georges Poirier : Je remarque que votre rapport sur le rapport est truffé de commentaires qui ne sont pas dans le rapport. Je crois que vous rêviez, Monsieur Zocchetto, d'un brevet de bonne gestion. C'est raté. En 2013, le précédent rapport de la Chambre régionale des comptes évoquait « une situation tendue ». Cette année, la Chambre estime la situation préoccupante. On monte d'un cran dans le choix des mots. Les indicateurs « traduisent un état très dégradé ». Bref, votre mandat n'a pas amélioré les choses, quoi que vous disiez. La Chambre revient sur les fameux emprunts toxiques, héritage des années d'Aubert. Et nous n'avons pas fini d'en parler. Avec l'accord transactionnel, contestable, que vous avez signé en 2017, la ville doit verser 1,1 million d'euros par an à la banque jusqu'en 2025. En définitive, écrit la Chambre, « la ville a bien payé la quasi-totalité du coût de l'emprunt risqué ». Belle négociation. Au passage, la Chambre remarque même que le conseil municipal a été insuffisamment informé de cette sortie. C'est un euphémisme. Sous votre mandat, la capacité de désendettement n'a pas varié d'un poil. « Sur la période 2009-2012, la capacité moyenne de désendettement est de 12 ans... Une fois les sorties d'emprunts à risques réalisées, la commune reste en 2018 sur un ratio supérieur à 12 ans ». La Chambre signale même que des sommes dues ne sont pas inscrites, en particulier les fameux versements jusqu'en 2025. Une autre évaluation de la CRC est intéressante : celle sur la capacité d'autofinancement de la Ville. « Sur la période 2009-2012, la capacité d'autofinancement net par habitant est nulle et l'encours de la dette est compris entre 1500 et 1600 euros par habitant. » Aujourd'hui, on constate des capacités d'autofinancement nettes négatives et un encours de dette toujours autour de 1500 euros par habitant ». Bref, vous n'avez fait aucun miracle. Les numéros de claquette réguliers de votre adjoint aux finances sont surjoués.

Pire : les finances lavalloises demeurent « préoccupantes » alors même que vous avez effectué beaucoup de cessions. Plus de 15 millions d'euros, souligne la CRC, qui note au passage que c'est « très significatif pour une collectivité de (notre) taille ». Certaines cessions étaient parfaitement justifiées, d'autres beaucoup moins. Beaucoup de Lavallois, vous le savez, regrettent la vente de Saint-Julien, qui est sorti du bien commun de la Ville au profit d'un projet communautariste. Il y a aussi des opérations filandreuses comme la cession au département, du terrain pour l'Espace Mayenne, dans des conditions qui ne plaisent guère à la CRC, qui le dit plusieurs fois. Tout ceci se fait au détriment des Lavallois. La conclusion de la Chambre est plutôt aigre-douce. « Sauf à augmenter la pression fiscale, la Ville n'aura aucune autre ressource pour réaliser des investissements que de nouvelles cessions et de nouveaux emprunts ». Autrement dit, Monsieur Zocchetto, vous n'avez pas redressé les finances de la Ville, mais vous les avez plombées un peu plus. Les Lavallois vont payer jusqu'en 2025 les emprunts d'Aubert, plus la facture de vos promesses de 2014. Vous n'avez vraiment pas facilité la tâche de vos successeurs en mars 2020. Deux points encore : il y a un fil rouge dans ce rapport de la Chambre régionale des comptes. C'est le manque d'information permanent du conseil municipal. À de nombreuses reprises, la Chambre pointe ce déficit d'information sur la gestion du personnel, sur le patrimoine immobilier, sur les sociétés satellites, sur les relations avec l'Agglomération et le département, etc. Même en commission, on ne nous présente pas tous les documents. Dernier exemple : on a appris par la presse qu'il y avait trois projets pour le centre-ville. Ils n'ont jamais été montrés ni en commission ni devant le conseil municipal. Le dernier point est la restauration collective, puisque la CRC a mis le focus sur ce dossier. Au-delà des ajustements préconisés, il faut s'arrêter sur les tarifs. Certes, la ville a toujours consenti un effort financier important, pour toutes les municipalités, pour la restauration scolaire. Mais les mots ont un sens. Il n'est pas innocent que la Chambre utilise le même terme, « effort significatif », tant pour les « ménages modestes » que pour « les familles les plus aisées ». C'est une façon très polie de dire que vous n'avez aucune politique sociale différenciée pour la restauration scolaire. Le tableau de la Chambre montre l'évolution des tarifs depuis 2013 et donc les augmentations que vous avez votées de 2014 à 2018. On peut même y adjoindre la hausse votée le 24 juin dernier et qui est applicable depuis le 1er septembre 2019. Je ne vais prendre que trois codes, dans la grille. Le code quotient familial 1, pour les familles les plus modestes, était de 1,05 euro en 2014, 1,38 € à cette dernière entrée, soit une augmentation de 31,42 %. Le code familial 4, était à 3,05 € en 2014, 3,42 € en 2019, soit une augmentation de 12,13 %. Le code quotient familial 8 était à 4,80 euros en 2014, 5,25 euros en 2019, soit 9,37 % de hausse. Autrement dit, c'est une pyramide inversée. C'est la solidarité à l'envers ! Les familles les plus aisées ont eu, en cinq ans, une hausse de 9,37 % (pour une inflation officielle de 4,5 %), tandis que les ménages les plus modestes ont subi une augmentation de 31,42 % ! Si le SMIC avait augmenté de plus de 30 %, cela se saurait. Comment en êtes-vous arrivés là ? C'est tout simplement que pendant quatre ans, vous avez voté une hausse forfaitaire uniforme : au total, 20 centimes, pour tout le monde. Il n'y a qu'en 2019 que vous avez pratiqué une hausse en pourcentage de 2 % en moyenne. Et encore, vous avez trouvé le moyen de « privilégier » le code 1. C'est le seul code où il y a eu 2,2 % de hausse. En fait, ce sont les Lavallois les plus modestes qui doivent payer vos promesses de campagne. Avec votre politique fiscale, avec vos tarifs de restauration scolaire, Monsieur Zocchetto, je crois que vous méritez un César, le César du Robin des riches.

M. le Maire : *Merci pour ces qualificatifs, qui vont tout à fait dans le sens de ce que Claude Gourvil évoquait tout à l'heure. Aurélien Guillot.*

Aurélien Guillot : *Merci, Monsieur le Maire. Je suis désolé, mais je vais peut-être reprendre quelques éléments déjà avancés par Georges Poirier. Mais nous n'avons pas eu le temps de nous concerter avant. Mais il y a des choses convergentes. Après vous avoir alertés à de nombreuses reprises, ce rapport de la Chambre régionale des comptes dévoile enfin vos pratiques budgétaires et financières. Vous vous félicitez, avec Monsieur Habault, d'avoir une politique budgétaire saine. Cependant, à la lecture de ce rapport, force est de constater que votre analyse est perfectible. Naturellement, vous nous avez fait une présentation très partielle de ce rapport, en présentant uniquement les éléments qui plaident en votre faveur. Mais certains constats m'amènent à penser que vos orientations sont a minima cavalières, et au pire, périlleuses. Dès son introduction, la Chambre pointe une situation financière préoccupante et un état très dégradé. Le péché originel de cette situation est bien entendu les emprunts à risque contractés dans les années 2000. Et malgré les décisions prises par votre majorité, le plus souvent au détriment des agents de la collectivité, ou au profit d'établissements bancaires pour lesquels la ville a souscrit 38 millions d'euros d'emprunts nouveaux, la situation n'est pas rétablie. Concernant les ressources humaines, vous avez pris la décision de revenir sur des avantages acquis de longue date par les agents de la ville et vous avez ainsi dégradé leurs conditions de travail. Vous avez indiqué répondre que la question des sujétions sera révisée dans le courant de l'année 2020, tout comme celle des astreintes. Pouvez-vous nous indiquer quelles sont vos pistes ? Vous avez un recours compulsif, tout à fait significatif selon la Chambre, aux agents contractuels. Le rapport pointe que 570 personnes ont été embauchées au moins une journée en 2017. Ce qui est énorme. Fin 2017, ce ne sont pas moins de 227 agents qui travaillaient en tant que contractuels, soit 21 % des agents. Le rapport indique que certains d'entre eux travaillaient toute l'année. Certes, le recours à des contractuels est indispensable parfois pour la gestion de pics d'activité. Je pense notamment à des animateurs pour les vacances scolaires ou à des remplacements pour des arrêts de travail. Mais le rapport vous rappelle même les références des guides de bonnes pratiques édités par les centres de gestion. Pouvez-vous nous expliquer ce recours à un tel volume d'agents contractuels ? Concernant les heures supplémentaires, vous y avez eu recours dans les grandes largeurs. La Chambre mentionne qu'en 2015, 25 % de l'ensemble des agents ont effectué des heures supplémentaires. Ce chiffre monte à 44 % pour ce qui concerne les seuls agents titulaires. Certains agents ont effectué jusqu'à 300 heures par an, soit près de huit heures par semaine de travail, soit quasiment 20 % d'un temps de travail d'un agent à temps complet. De plus, vous avez aussi recours à de nombreuses heures complémentaires. Ces heures complémentaires concernent 168 agents et leur coût a augmenté de 59 000 €, soit 33 %, entre 2016 et 2018. Quand cesserez-vous d'avoir recours à ce coûteux dispositif ? Quand ferez-vous le choix de recourir à de nouvelles embauches ? Quelle sera demain votre responsabilité en cas d'arrêt de travail ou de maladie professionnelle ? A priori, ces questions de santé et de sécurité au travail ne constituent pas des priorités pour votre équipe. L'absentéisme a augmenté : plus 5 % en matière d'arrêt maladie et plus 32 % pour les maladies professionnelles et les accidents du travail. De plus, la Chambre expose à votre incapacité à analyser cette donnée par service et par métier. À ce jour, la ville n'a pas finalisé la rédaction d'un document unique d'évaluation des risques professionnels. Par ailleurs, vous avez aussi quelques problèmes avec la transparence. Le rapport note de nombreux cas où l'information aux élus est insuffisante. Nous voyons des écarts de 10 à 20 % entre les emplois autorisés et les emplois pourvus, sans explication vers notre conseil municipal, et des incohérences dans le bilan social. Vous vous félicitez, je suppose, de la baisse de dépenses des ressources humaines. Mais n'oublions pas que la plupart de l'économie générée est consécutive au*

transfert de compétences à Laval agglomération, pour l'eau, l'assainissement, l'enseignement artistique, ou à des mutualisations avec l'intercommunalité. Monsieur le Maire, vous aimez l'agglomération. Moi aussi, parfois, en ce qu'elle permet de réaliser collectivement ce que la ville ne peut faire seule, et qu'elle permet une solidarité entre ses communes membres. Je l'aime moins, l'agglomération, quand elle prive les conseils municipaux de leur pouvoir d'agir, transformant peu à peu les communes, pilier de la République, en coquille vide, avec comme conséquence l'éloignement toujours plus grand des citoyens des décisions les concernant, au profit de structures technocratiques. Mais ceci est un autre débat. Monsieur le Maire, vous aimez surtout l'agglomération, car elle vous permet d'améliorer vos données. Aujourd'hui, la ville n'a pas encore transféré les excédents d'eau et d'assainissement, d'un montant de 7,5 millions d'euros, alors que cette espèce d'avance de trésorerie déguisée n'a fait l'objet d'aucune convention ni d'aucune provision budgétaire. Deuxième élément, la ville doit encore rembourser les services de l'État de plus de la moitié de la plus-value réalisée lors de la revente d'une partie des bâtiments du quartier Ferrié, au profit de Laval agglomération. L'ardoise là encore non provisionnée est de 1,8 million d'euros. Ainsi, pour un site acquis à l'euro symbolique, vous faites une marge de quasiment 100 % sur le dos de l'agglomération. Vous estimez avoir tenu vos engagements vis-à-vis des Lavallois avec la baisse des impôts de 10 % dès l'année 2014. Mais cet engagement, vous l'avez tenu pour seulement la moitié des Lavallois. Car seuls 50 % des foyers sont imposables. Votre baisse d'impôts a permis une économie ridicule à l'échelle d'un budget annuel. Elle est par exemple d'environ 20 € par an pour un appartement de 50 m². Nous sommes donc loin des promesses de votre adjoint, qui nous expliquait alors que les Lavallois pourraient aller au cinéma ou au restaurant avec cette économie. Concernant les opérateurs satellites, la Chambre pointe une fois encore le manque d'information. Aucun rapport ces cinq dernières années sur la situation de Méduane Habitat, alors que la ville possède 50,01 % des voix à l'assemblée générale, et un peu plus des deux tiers des parts sociales, et alors qu'un projet de loi est en train de pousser à la création d'offices HLM de plus grande envergure et qu'une fusion avec Mayenne habitat n'est pas à exclure. Manque d'information encore sur les rapports de la SEM LMA, où ceux de l'année - 1 sont systématiquement présentés en toute fin de l'année N. Ce qui est jugé comme étant insuffisant dans la mesure où les éléments présentés sont parfois obsolètes. L'information n'étant vraiment pas votre fort, le rapport met en évidence le manque d'information à propos des conséquences financières et budgétaires des transferts de compétences, à propos des débats d'orientations budgétaires avec peu de détails sur le contenu des objectifs de baisse des dépenses de fonctionnement. Il y a peu de détails sur les évolutions des effectifs, sur les relations financières avec l'agglomération. Il y a encore un manque d'information sur les annexes budgétaires, notamment sur les garanties d'emprunt. La Chambre constate une situation financière fortement dégradée. Entre 2015 et 2018, les quatre exercices clos font apparaître chaque année une capacité d'autofinancement net négative. La Chambre constate que la baisse des impôts a engendré une baisse des recettes de l'ordre de 3 millions d'euros par an, soit 18 millions d'euros sur la durée de votre mandat. Cela aurait pu être 18 millions d'euros d'emprunt en moins. Ce qui montre une vision à court terme électoraliste, puisque cette économie a par nature profité aux propriétaires, en premier lieu à ceux qui possèdent le plus gros patrimoine foncier. Le troisième élément est que le désendettement promis n'a pas eu lieu, ou de manière extrêmement marginale. Sur l'emprunt toxique, la Chambre pointe là encore le manque d'information, notamment sur l'indemnité de remboursement anticipé d'un montant de 2,5 millions d'euros. Pour conclure, en m'excusant d'avoir été long, ce rapport est sans surprise et j'invite tout à chacun à lire le contenu des

diverses interventions de l'opposition républicaine depuis six ans. Nous voyons que votre politique de classe visant à abaisser le montant de l'impôt a conduit à réduire les capacités d'investissement de la ville. D'autant que celle-ci est durablement endettée et qu'il ne sera pas possible de sortir de cette situation prochainement. Vous nous avez également vanté que la baisse de la pression fiscale allait pouvoir faire arriver une nouvelle population. Or, la population lavalloise stagne, voire diminue légèrement. Cette baisse de pression fiscale devait également améliorer le pouvoir d'achat des Lavallois. Et nous voyons que 18 % des Lavallois vivent sous le seuil de pauvreté, contre 14 % au plan national.

M. le Maire : *D'autres interventions avant que je passe la parole à Philippe Habault puis à Bruno Maurin ? Non.*

Philippe Habault : *Merci, Monsieur le Maire. Monsieur Guillot, faites-moi penser à vérifier que nous avons bien lu le même rapport. Parce qu'il y a certains points que j'ai du mal à retrouver dans ce que j'ai pu lire. J'avais eu l'occasion de me rendre compte quand même des multiples qualités de Monsieur Poirier. Il me restait à découvrir qu'il était expert en sémantique.*

J'avoue que le cours sur la différence entre « tendue », « préoccupante », etc., me paraît un peu douteux, comme raisonnement. D'autre part, vous faites souvent référence à ma pratique des claquettes. Je me demande si vous concernant, je ne ferais pas mieux de faire du mime pour vous faire comprendre ce que je dis. Parce que manifestement, je n'arrive pas à vous le faire comprendre. Permettez-moi de vous rappeler que ce que vous considérez comme un mauvais résultat, à savoir avoir le même résultat qu'en 2013, n'est pas un mauvais résultat. Parce qu'entre-temps, entre le contexte financier de 2013 et celui de 2019, il s'est passé des éléments majeurs. Le premier élément majeur, comme vous le dites, et nous en sommes fiers, est que nous avons fait baisser les impôts. Et cela fait effectivement 18 millions d'euros de moins de recettes. Ensuite, deuxième élément majeur, nous avons assumé la baisse des dotations de l'État liée à la contribution au redressement des finances publiques. Et puis troisième élément majeur, dont vous parlez, l'emprunt toxique est effectivement passé de 24 %, quand c'était Guillaume Garot et Jean-Christophe Boyer qui géraient, à 38 %, malheureusement. Et nous n'y étions pour rien. Effectivement donc, si, avec une bonne foi relative, on ne tient pas compte de ces éléments, on ne comprend pas qu'aujourd'hui, on soit quand même assez content d'être au même niveau qu'en 2013. Mais nous avons toujours bien dit que ce niveau-là n'était pas suffisant. Nous avons toujours bien expliqué que la courbe de redressement des finances de la ville serait une courbe en J. Courbe en J, je mime... elle présente une partie qui descend puis une partie qui remonte. Pourquoi ? Parce que la partie qui descend, cela a été la diminution immédiate des ressources. La partie qui remonte, ce sont les économies et les cessions mises en face qui, elles, demandent un certain temps à se réaliser. C'est donc normal qu'il y ait eu un début et une dégradation. Nous ne l'avons jamais caché. Nous l'avons toujours dit. Aujourd'hui donc, nous sommes dans une situation où effectivement, nous sommes comparables à 2013. Sauf qu'entre-temps, nous avons fait un peu de travail. Vous parlez de l'emprunt toxique. L'emprunt toxique, je ne sais pas quelles sont vos sources, mais je peux vous dire que nous avons économisé au minimum entre 10 et 15 millions d'euros avec le règlement que nous en avons fait. Vous avancez que non, mais ce sera votre parole contre la mienne. Cette diminution a été calculée sur une hypothèse de coût moyen de cet emprunt toxique sans tenir compte de la façon dont il pouvait dévisser. Savez-vous aujourd'hui combien d'euros pour un dollar ? Vous ne savez pas. C'est 1,10 euro.

Pour le franc suisse, vous imaginez combien nous payerions en ce moment, parce que la parité entre l'euro et le franc suisse est parallèle à la parité entre l'euro et le dollar. Enfin, je crois qu'il ne faut pas s'attarder là-dessus. Quand même, souvenez-vous qu'en mai 2018, il était fortement recommandé à Guillaume Garot de sortir de l'emprunt toxique. S'il l'avait fait à ce moment-là, la ville n'aurait rien perdu. La ville aurait gagné de l'argent. Vous accusez François d'Aubert. Il a eu pendant cinq ans à taux fixe bonifié à 4 % au début de cet emprunt. Si Guillaume Garot, à l'époque, était sorti au bout de ces cinq ans de taux fixe bonifié, la ville aurait gagné de l'argent. Il ne faut pas faire porter aux autres les insuffisances de la gestion de Guillaume Garot. Je suis désolé. S'il en était sorti, la ville aurait gagné de l'argent. Il a été 22 fois sollicité pour en sortir. Il n'en est pas sorti. Alors on ne va pas dire que c'est nous qui avons fait perdre de l'argent à la ville. Au contraire. Que vous dire de plus ? Oui, il y avait la notion de péché originel. Bref. Vous sortez une des statistiques sur la quantité d'emplois. Sachez simplement que 96 % de nos agents sont des fonctionnaires. Je ne sais donc pas d'où vous sortez les 500 et quelques que vous avez trouvés. Concernant les mutualisations qui feraient gagner de l'argent à la ville, c'est totalement faux. Vous savez que sur notre attribution de compensation, l'agglomération retient euro pour euro des charges que nous lui transférons. Et nous y veillons, et peux vous garantir que le vice-président de l'agglomération en charge des finances n'est pas du tout disposé à nous faire des cadeaux. Les mutualisations ne nous ont pas fait gagner l'argent. Enfin, le mensonge des mensonges : il n'y a pas de provision pour les transferts des plus-values de l'eau et de l'assainissement. Là, je ne sais pas. Nous n'avons peut-être pas dit cela suffisamment clairement. Nous ne l'avons peut-être pas mimé. Mais nous avons provisionné exactement le montant du transfert à faire. Certes, nous l'avons fait sur quatre années. Il sera terminé en 2020, ce transfert. Il faut donc actualiser vos données. Pour terminer ce débat, je l'espère, nous allons vous présenter quelques diapositives qui vont vous permettre de vérifier que ce que nous vous disons n'est pas complètement tiré de notre chapeau. La première diapositive que vous avez là montre une courbe qui ressemble un peu au Fuji-Yama. Elle commence en 2009 et elle s'arrête en 2018. Entre les deux, il y a 2014. Cette courbe, c'est l'évolution des dépenses de fonctionnement de notre commune. Regardez ce qui se passe entre 2009 et 2014. Il se passe simplement que sous le mandat précédent, il y a eu une envolée totalement incontrôlée des dépenses de fonctionnement. Effectivement, c'était possible de le faire puisque nous avons augmenté les impôts de manière très significative. Nous ne manquions pas d'argent. Il suffisait de laisser filer les dépenses. Si c'est cela, si vous ne vous rendez pas compte du travail qui a été fait, regardez la deuxième partie de la courbe, à partir de 2014 jusqu'en 2018. Je vous garantis que vous verrez dans le DOB ultérieurement, cela va encore s'améliorer. Aussi, si vous pensez que nous n'avons pas assaini, je pense que ce diagramme vous contredit. Une autre diapositive, c'est l'excédent brut courant, dont vous parlez. Effectivement, nous nous retrouvons dans une situation comparable à 2013. Mais regardez la partie gauche de la courbe, qui représente l'excédent brut courant de 2009. Vous vous rendez compte qu'à ce moment-là, les décideurs en place bénéficiaient de beaucoup plus de marge de manœuvre que nous n'en avons eue. Puisqu'à l'époque, il y avait pratiquement 14 millions d'euros. Je rappelle ce qu'est l'excédent brut courant. C'est les recettes moins les dépenses. Après, il y a la dette qui s'applique. Vous voyez qu'à ce moment-là, la courbe descend. Cela veut dire que pendant tout le mandat qui nous a précédés, non seulement on laissait s'envoler les dépenses de fonctionnement, mais en plus, on n'utilisait pas les ressources supplémentaires pour se donner un peu de marge de manœuvre et faire des investissements. Non, simplement, on laissait filer les dépenses de fonctionnement. Vous voyez qu'à partir de 2014 jusqu'en 2018, la courbe en J

dont je vous parle commence à remonter. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas eu de travail de fait et qu'il n'y a pas de résultat. Sur les bâtonnets que vous avez juste en bas, ils reprennent ce qui a été rendu aux contribuables et ce qui a été retiré à la ville par les mesures décidées par le gouvernement de François Hollande. Vous voyez qu'en 2018, il y avait 6,5 millions, par exemple, de recettes qui diminuaient au niveau de la ville. Ce qui n'a pas empêché la partie remontante de la courbe, c'est-à-dire la traduction des restructurations et de l'assainissement qui ont été faits. Vous parliez de la capacité d'autofinancement. Effectivement, la capacité d'autofinancement était négative. Mais regardez, elle était négative depuis 2011. Cela n'a donc pas été de notre fait. Regardez aussi, comme je vous l'expliquais, qu'elle s'est creusée dans la partie initiale du J, parce que nous avons d'abord commencé par diminuer les recettes avant de pouvoir mettre les cessions et les économies et la réduction de la dette en face. Mais regardez depuis 2014, 2015, 2016, 2017, 2018. Vous voyez comment la courbe est ascendante et comment nous allons vers le mieux. Une autre contrevérité que vous avez proférée, dire que nous n'aurions pas investi. Vous avez là, issue des comptes administratifs, la moyenne des investissements annuels bruts et la moyenne des investissements cumulés. Vous voyez qu'il faut vraiment être expert pour considérer qu'il y a une différence entre les deux colonnes. Nous avons exactement maintenu l'investissement dans le contexte que je viens de vous réexpliquer, à savoir l'emprunt toxique, la baisse des dotations et la réduction de la fiscalité. Enfin, j'ai même entendu dire que nous n'avions pas désendetté. Là, je ne sais pas. Vraiment, je ne sais pas comment faire. Le mime ne suffira pas pour cela. Vous avez ici une courbe, celle de notre désendettement. Ce sont les chiffres des comptes administratifs. Vous voyez où nous étions en 2009, époque de la précédente mandature. Nous étions à plus de 90 millions d'euros. En 2018, nous étions en dessous de 82 millions d'euros. Vous allez voir tout à l'heure, avec le débat d'orientations budgétaires, qu'en 2020, nous serons à 72,2 millions d'euros. Je crois donc qu'on ne peut pas dire que nous n'avons pas désendetté la ville. On ne peut pas avoir la lecture que vous avez du rapport de la Cour des comptes concernant les finances de la ville, que nous avons assainies, je crois, avec une certaine fierté de la part de l'équipe.

M. le Maire : *Merci. Bruno Maurin s'est fait devancer par les commentaires sur la restauration scolaire. J'espère qu'il n'en voudra à personne puisqu'il devait exposer le rapport sur la restauration scolaire. Nous considérerons donc que les remarques ont déjà été faites. Nous allons donc entendre, dans le mauvais sens, le rapport maintenant, après avoir entendu les commentaires.*

Bruno Maurin : *Ce rapport a en effet été présenté ou commenté au moins partiellement par les différents intervenants qui nous ont précédés. Ce rapport est joint à la délibération. Il compte 20 pages et six recommandations. Mais je voudrais revenir sur ce qu'a indiqué Georges Poirier il y a quelques minutes. Évidemment, c'est assez classique. Monsieur Poirier nous a présenté des chiffres d'évolution en prenant les lignes qui, bien sûr, servaient son discours et sa posture. Cependant, Monsieur Poirier, vous avez omis une citation importante de la Chambre régionale des comptes, que je vais rappeler. Elle indique dans son rapport, à la page 14, qu'en 2018, plus de 50 % des familles relèvent des coefficients familiaux 1, 2 et 3, et par conséquent paient les repas 2,60 € ou moins. Dans la mesure où le coût de production, de livraison et de distribution d'un repas scolaire est de l'ordre de 10 €, la ville consent un effort financier significatif en direction des ménages modestes avec enfants. Pour les familles les plus aisées, la ville prend en charge environ la moitié du coût du repas. Ce qui là encore est un effort significatif au profit des familles avec*

enfants. Je crois que c'est parfaitement clair. Me semble-t-il, cela répond à votre lecture très partielle, pour ne pas dire « partielle », des chiffres du tableau de cette même page 14. Puis une autre observation à destination de Monsieur Guillot, pour simplement confirmer ce qu'indiquait Philippe Habault il y a quelques minutes, à savoir que le transfert des excédents d'eau et d'assainissement, puisque c'est un dossier qui m'est cher à Laval agglomération, a bien été planifié sur quatre ans, jusqu'en 2020, et dans le cadre d'un accord qui a été conclu entre la ville de Laval et Laval agglomération.

Xavier Dubourg : *Quelques commentaires sur votre intervention, Monsieur Poirier. Vous revenez sur la question des cessions. À vous entendre, la ville devrait agir comme un investisseur immobilier particulier, accumuler du bien sans forcément savoir quoi en faire, mais l'accumuler, sans même pouvoir l'entretenir. C'est le cas du dossier de Saint-Julien, qui est l'emblème de ce qui a été fait par la majorité précédente, où vous avez acheté un bien immobilier partiel à l'hôpital, très cher. Il n'y avait pas de projet financement. Vous l'avez financé avec un prêt in fine qui est, rappelons-le, une aberration lorsque l'on veut garder un bien dans son patrimoine. Aucun investisseur ne procéderait ainsi. Par définition, un bien in fine, il faut le rembourser en un seul versement au terme. Cela veut donc bien dire qu'on n'envisage pas de garder le bien. Heureusement que nous nous en sommes défaits avec un projet qui profite à l'ensemble des Lavallois. La deuxième chose que je voudrais pointer est que ce n'est pas la première fois que vous lisez un rapport de la Chambre régionale des comptes. Le rapport n'a pas vocation à décerner un satisfecit. Le rapport fait un travail objectif pour relever les irrégularités éventuelles. Il n'y en a pas. Il donne également des actes de progression. Je serai d'accord avec vous. Le rapport indique que sur la gestion des satellites, que ce soit Méduane Habitat, la SPL, la SEM, il y a des progrès à faire sur les rapports qui sont faits au conseil municipal. Le rapport précise quand même une chose, Monsieur Poirier. Dans ces trois structures, il y a des représentants de l'opposition. Quand nous reprenons les délibérations du conseil municipal sur les rapports annuels de la SEM et de la SPL, nous voyons le volume des observations que vous faites, Monsieur Poirier. Vous étiez vous-même administrateur, à une certaine période. Il n'y a pas de commentaire de votre part, ou quasiment pas.*

M. le Maire : *Merci. Y a-t-il d'autres demandes de prise de parole ? Monsieur Poirier.*

Georges Poirier : *Nous sommes habitués à certains commentaires fielleux.*

Xavier Dubourg : *Non, c'est factuel.*

Georges Poirier : *Pour être factuel, les tarifs de cantine, c'est factuel. Je retiens juste un mot, le J. J, pour moi, c'est justice, et ce n'est pas votre fort.*

M. le Maire : *Sur une analyse de rapport de Chambre régionale des comptes, je pense que c'est un commentaire qui est un peu léger. Vous me permettrez de le dire. Moi, je vais rappeler une chose, simplement. Concernant les emprunts toxiques, en complément de ce qu'a dit Philippe Habault, nous l'avons déjà dit dans cette enceinte, mais si la ville était sortie des emprunts toxiques lors du précédent mandat, suivant les recommandations multiples qui lui avaient été adressées, nominativement, au maire de l'époque et à l'adjoint aux finances de l'époque, nous aurions économisé, excusez du peu, 21 millions d'euros, c'est-à-dire près de trois années d'investissement.*

Malheureusement, nos prédécesseurs de l'époque n'avaient pas jugé important de, peut-être, lire ces documents. 21 millions... je ne sais plus qui parlait de péché originel tout à l'heure... c'est vous, sans doute. C'est une référence que je n'aurais pas osée. Mais voilà la source du problème. Le surcoût total, c'est 24 millions d'euros. Quant au remboursement du montant en capital de ces emprunts toxiques, bien évidemment que la ville est obligée de respecter son engagement. Le débat n'était pas sur le montant principal. Le débat était sur le montant des intérêts. Le surcoût global est de 24 millions d'euros, dont 21 millions directement imputables à la gestion précédente. Voilà la réalité. Excusez du peu. Il faut quand même quelques années pour s'en remettre. Nous prenons acte du rapport de la Chambre et nous passons à la délibération suivante. Xavier Dubourg.

N° S494 - I

DÉBAT SUR LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES

Rapporteur : le maire

LE CONSEIL MUNICIPAL,

Vu le code des juridictions financières et notamment son article L243-5,

Vu le rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants,

Vu le rapport d'observations de la Chambre régionale des comptes relatif à la restauration collective dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants,

Vu le débat en séance publique du conseil municipal,

DÉLIBÈRE

Article 1^{er}

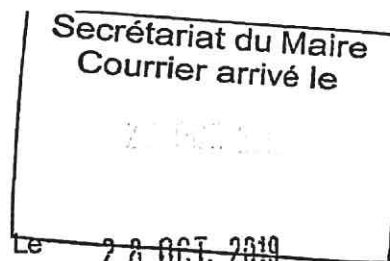
Le conseil municipal prend acte de la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants.

Article 2

Le conseil municipal prend acte de la présentation du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatif à la restauration collective dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants.

Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



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. : **ROD 2019-230**

CRC Pays-de-la-Loire

KPL GD191751 KJF

P.J. : 1 rapport

28/10/2019

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

*Envoi avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des
juridictions financières)*

Monsieur François Zocchetto
Maire de la ville de Laval

Hôtel de ville
Place du 11 novembre
CS 71327
53013 LAVAL Cedex

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la ville de Laval concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que votre réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

**Pour le Président empêché,
Le Président de section doyen,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Soisson', with a long horizontal stroke extending to the left.

Michel SOISSONG



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE LAVAL
(Département de la Mayenne)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 septembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1 L'ADMINISTRATION GENERALE DE LA COMMUNE	9
1.1 Eléments démographiques et sociaux	9
1.2 Les relations entre Laval et Laval agglomération	9
1.2.1 Les compétences de l'intercommunalité.....	9
1.2.2 Les mutualisations entre Laval et Laval agglomération	10
1.3 La transparence et la démarche de performance	12
1.3.1 Les informations mises à disposition des citoyens	12
1.3.2 La démarche de performance.....	13
1.4 Les systèmes d'information	14
1.5 La protection des données personnelles	15
1.5.1 Le régime Informatique et libertés (2013-24 mai 2018).....	16
1.5.2 Le règlement général sur la protection des données - RGPD (depuis le 25 mai 2018).....	17
1.5.3 Les risques encourus par la collectivité	18
2 LES RESSOURCES HUMAINES.....	20
2.1 Les charges de personnel, vue d'ensemble	20
2.2 L'évolution des effectifs	23
2.3 Les contractuels	23
2.3.1 Les contractuels sur emplois permanents	24
2.3.2 Les contractuels sur emplois n2n-permanents	24
2.4 Le temps de travail.....	25
2.4.1 La situation jusqu'au 31 décembre 2016	25
2.4.2 Le nouveau régime du temps de travail mis en place au 1 ^{er} janvier 2017	25
2.4.3 Les cycles de travail et l'annualisation du temps de travail.....	26
2.4.4 Le suivi du temps de travail.....	27
2.4.5 Les heures supplémentaires	27
2.4.6 Les heures complémentaires.....	28
2.5 L'absentéisme	29
2.6 Les accidents du travail et la gestion des risques.....	29
2.7 La formation.....	30
2.8 Les entretiens d'évaluation	31
2.9 La rémunération	31
2.9.1 La situation des cadres supérieurs	31
2.9.2 Les collaborateurs de cabinet.....	32
2.9.3 Les avantages en nature	32
2.9.4 Le régime indemnitaire.....	33
2.9.5 La nouvelle bonification indiciaire.....	33
2.10 L'action sociale	34
2.10.1 Le COSEM	34

2.10.2	La prise en charge des tickets repas	35
2.10.3	La prise en charge de la complémentaire santé	35
2.11	La gestion prévisionnelle des ressources humaines	35
3	LE PATRIMOINE.....	37
3.1	La connaissance du patrimoine	37
3.2	Les cessions de patrimoine, vue d'ensemble	38
3.3	Les cessions à titre gratuit.....	41
3.4	La cession du site St-Julien.....	43
3.5	Les biens pour lesquels la ville paye ou reçoit un loyer	44
3.6	Les baux de long terme aux bailleurs sociaux	44
3.7	Les locaux mis à disposition d'associations	45
3.8	Les équipements sportifs.....	46
3.9	Les locaux mis à disposition gratuite de syndicats	46
4	LE SUIVI DES SATELLITES ET DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC	48
4.1	Les prises de participation et les garanties d'emprunt	48
4.2	Les relations de la ville avec Méduane habitat	49
4.2.1	L'information du conseil municipal	49
4.2.2	La représentation de la ville au sein du conseil d'administration	50
4.2.3	L'avenir de Méduane habitat.....	51
4.3	Les relations de la ville avec la SEM Laval Mayenne aménagement.....	51
4.3.1	L'information du conseil municipal	52
4.3.2	La modification d'actionnariat et de statuts de septembre 2018.....	53
4.3.3	La maison de santé.....	53
4.4	Les relations de la ville avec la SPL Laval Mayenne aménagement	54
4.4.1	L'information présentée par les élus siégeant au conseil d'administration	54
4.4.2	L'information produite par la société sur les ZAC	55
4.4.3	Le contrôle par la ville de la société publique locale.....	55
4.5	Les relations de la ville avec l'établissement public foncier local de Mayenne	55
4.6	Les relations de la ville avec la régie autonome du théâtre	57
4.7	Le suivi de la délégation de service public (DSP) du stationnement.....	59
4.7.1	Présentation de la DSP stationnement	59
4.7.2	Les biens de la délégation.....	60
4.7.3	Les rapports annuels du délégataire.....	60
4.8	Le suivi de la DSP chauffage.....	61
5	L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	63
5.1	L'information budgétaire et financière	63
5.1.1	Les différents budgets de la commune	63
5.1.2	Le transfert des compétences eau et assainissement.....	63
5.1.3	Les débats et rapports d'orientation budgétaire.....	64
5.1.4	L'information fournie en annexe du compte administratif	65
5.1.5	La sincérité des prévisions budgétaires	65
5.1.6	Le suivi des engagements et des autorisations de programme	66
5.2	Les informations patrimoniales.....	67
5.3	Les provisions	67

5.3.1	La provision pour dette ou créance auprès de l'État.....	68
5.3.2	La provision pour créances douteuses	68
5.3.3	Les provisions pour contentieux	69
5.3.4	Les provisions pour compte épargne temps.....	69
6	LA SITUATION FINANCIERE.....	70
6.1	Le fonctionnement	71
6.1.1	Les recettes de fonctionnement.....	72
6.1.2	Les dépenses de fonctionnement	73
6.2	L'investissement	74
6.3	L'endettement	76
6.3.1	Le niveau de la dette	76
6.3.2	La capacité de désendettement	77
6.3.3	Nature de la dette	78
6.4	Perspectives et prospectives.....	79
	ANNEXES	81

SYNTHÈSE

Une situation financière préoccupante

Depuis le dernier contrôle de la chambre (2013), la situation financière de la ville de Laval est restée préoccupante. Les indicateurs de référence (niveau de la dette, évolution de la capacité d'autofinancement, capacité de désendettement) traduisent un état très dégradé.

Cette situation est la conséquence des emprunts à risque contractés au cours des années 2000 mais également d'une adaptation tardive du niveau de dépenses de la commune à la baisse de ses recettes (baisse des dotations de l'État, baisse des impôts décidée en 2014, transferts de compétence à l'intercommunalité).

Sur les exercices examinés (2013 au printemps 2019), la commune n'est cependant pas restée inactive : elle a choisi de transformer son encours à risque en emprunts non risqués, recherché des ressources en vendant des biens immobiliers, régularisé le régime de temps de travail des agents, mis en place une démarche de performance et mutualisé plusieurs services avec l'agglomération. Pour autant, afin de financer de nouveaux travaux, elle a dû contracter de nouveaux emprunts à hauteur de 38 millions d'euros.

Le suivi des ressources humaines et du patrimoine immobilier constitue deux chantiers prioritaires

En matière de ressources humaines, le suivi des effectifs et du temps de travail (congrés, heures supplémentaires réalisées notamment) reste insuffisant. Des primes sont versées sans justification, les recrutements de contractuels ne sont pas analysés. Le conseil municipal dispose d'une information trop lacunaire sur la gestion du personnel.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, la ville a cédé gratuitement un certain nombre de biens à d'autres entités publiques, ce qui, sans être irrégulier, interroge, dans un contexte financier aussi dégradé. Le suivi général du patrimoine (inventaire, suivi par bâtiment des travaux et consommations de fluides) reste à réaliser. De nombreux locaux sont mis durablement à disposition d'acteurs extérieurs privés (associations, clubs sportifs, syndicats) sans que le conseil municipal ne s'assure que le principe d'égalité entre les structures et les objectifs d'économie d'énergie soient bien respectés.

La ville doit améliorer très sensiblement le contrôle de ses sociétés satellites et clarifier ses relations avec l'intercommunalité

Le conseil municipal ne dispose pas d'une information suffisante sur l'activité et la situation financière des sociétés dont la ville est actionnaire ou qui assurent des services publics. C'est le cas pour le bailleur social Méduane habitat, la société publique locale et la société d'économie mixte Laval Mayenne aménagements et l'Etablissement public foncier local de la Mayenne. La rémunération des entreprises en charge du stationnement et du chauffage urbain n'est pas non plus suivie ni rendue publique.

Les flux financiers entre la ville et l'agglomération mériteraient d'être présentés de manière plus explicite au conseil municipal. Il pourrait également être pertinent de mener une réflexion sur le portage par Laval agglomération du fonctionnement du théâtre.

La protection des données personnelles des usagers et du personnel municipal est à renforcer

Enfin, la ville doit se mettre sans délai en conformité avec la réglementation en matière de protection des données personnelles. Ce chantier doit permettre de s'assurer que les fichiers comprenant des données personnelles d'usagers (adultes ou enfants) ou de personnel sont créés, utilisés et archivés en respectant les droits des citoyens.

En complément du présent rapport, la chambre publie également un rapport spécifique sur la restauration collective.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Formaliser une stratégie des systèmes d'information incluant une cartographie des risques et la mettre en œuvre par la définition et le suivi d'objectifs annuels réalistes.

Recommandation n° 2 : Se mettre en conformité avec les réglementations de protection des données personnelles dans les plus brefs délais.

Recommandation n° 3 : Régulariser les mises à disposition de personnel titulaire conformément à la loi n° 2007-148 et au décret n° 2008-580.

Recommandation n° 4 : Conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, fixer par délibération les cycles de travail du personnel et les éventuels régimes d'astreintes.

Recommandation n° 5 : Mettre fin aux versements automatiques d'indemnités pour heures supplémentaires et s'assurer par un relevé centralisé qu'aucun agent ne réalise plus de 25 heures supplémentaires par mois, hors décision exceptionnelle du chef de service, comme prévu au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Recommandation n° 6 : Appliquer les articles L. 4121-2 et 3 et R. 4121-2 du code du travail qui imposent la réalisation d'un document unique d'évaluation des risques professionnels.

Recommandation n° 7 : Cesser le versement de la prime « traitement de l'information » et des nouvelles bonifications indiciaires irrégulières.

Recommandation n° 8 : Réaliser un inventaire physique complet du patrimoine immobilier, bâti et non bâti, de la collectivité et s'assurer de sa concordance avec les états comptables, conformément à la norme comptable M14.

Recommandation n° 9 : Sécuriser la mise à disposition de locaux au profit d'associations et d'organisations syndicales par des délibérations régulières du conseil municipal et conclure des conventions d'occupation précaire des locaux prenant en compte les objectifs de développement durable.

Recommandation n° 10 : Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de Méduane habitat, ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat.

Recommandation n° 11 : Conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de la société publique locale et de la Sem Laval Mayenne aménagement, ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat.

Recommandation n° 12 : S'assurer que le conseil municipal dispose bien, chaque année, d'une information précise et fiable sur la rémunération des entreprises délégataires de service public.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un engagement systématique, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, conformément aux articles L. 2342-2 du CGCT, R. 2342-1 à 12 et R. 2311-11 du CGCT.

Recommandation n° 14 : En application des articles L. 2132-2 et R. 2321-2 du CGCT, constituer les provisions nécessaires.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire.

Le contrôle a été ouvert par lettre adressée le 4 juin 2018 à M. Jean-Christophe Boyer (maire de la ville du 1^{er} janvier 2013 au 4 avril 2014) et à M. François Zocchetto, maire en fonction depuis le 4 avril 2014. Les entretiens d'ouverture ont eu lieu le 22 juin 2018 et le 23 juillet 2018. Les entretiens de clôture ont eu lieu le 3 mai 2019. La chambre a arrêté ses observations provisoires le 16 mai 2019. Les rapports provisoires ont été notifiés entre le 29 mai et le 4 juin aux ordonnateurs successifs et aux tiers mis en cause et les réponses reçues entre le 18 juillet et le 2 août 2019. La chambre a arrêté ses observations définitives le 11 septembre 2019.

Ce rapport principal est accompagné d'un rapport spécifique, portant sur la restauration collective, qui s'intègre dans le cadre d'une enquête nationale coordonnée par la Cour des comptes.

1 L'ADMINISTRATION GENERALE DE LA COMMUNE

1.1 Eléments démographiques et sociaux

La commune de Laval est le chef-lieu du département de la Mayenne et membre de Laval Agglomération, intercommunalité de 115 000 habitants.

La population de la ville décroît ces dernières années : les derniers chiffres INSEE établissent la population à 49 492 habitants en 2016 contre 50 843 en 2011. Cette baisse s'accompagne d'un vieillissement de la population : les plus de 60 ans représentaient 21,8 % des habitants en 2010, 26,1 % en 2015.

Cette situation démographique n'est pas en elle-même défavorable. Cependant, une baisse de population entraîne mécaniquement, à fiscalité constante et sauf évolution très forte du marché immobilier, une baisse des ressources financières de la ville. Si ce mouvement se confirme, la commune devra veiller à adapter son offre de services publics pour s'assurer le maintien, à moyen terme, de la qualité du service rendu aux citoyens lavallois.

Le taux de chômage est sensiblement plus élevé que la moyenne nationale comme celle du département de la Mayenne. Le taux de pauvreté, en 2015, est de 18,3 % contre 14,2 % au niveau national. Seul un ménage sur deux est imposé.

L'intercommunalité accueille un nombre important d'entreprises industrielles et de services ainsi qu'une technopole et un centre universitaire.

Outre son patrimoine historique, la ville de Laval a choisi de se doter d'équipements culturels significatifs (théâtres, bibliothèques, musées) dont la chambre a pu constater par une visite sur place, la qualité de l'offre proposée. La ville dispose également de nombreux équipements sportifs.

Enfin, la ville a mené ces dernières années deux opérations majeures de rénovation urbaine, financées par l'Etat, le 1 % logement (à travers l'ANRU, agence nationale de rénovation urbaine) mais également la collectivité et les locataires des organismes HLM. Des résultats significatifs sont à ce jour visibles sur les quartiers Pommeraies et St-Nicolas.

1.2 Les relations entre Laval et Laval agglomération

1.2.1 Les compétences de l'intercommunalité

La commune de Laval est membre de l'intercommunalité Laval agglomération depuis sa création le 1^{er} novembre 1993. Le 1^{er} janvier 2019, suite à la fusion de la communauté de communes du Pays de Loiron et de la communauté d'agglomération Laval agglomération, celle-ci rassemble 34 communes. Outre les compétences obligatoires comme le développement économique, Laval agglomération exerce de nombreuses autres compétences, comme l'eau et l'assainissement, les déchets, le tourisme.

Au cours de la période sous contrôle, les principaux transferts de compétence de la ville vers l'agglomération sont :

- L'eau potable, assainissement collectif et non collectif au 1^{er} janvier 2017 ;
- L'enseignements artistiques au 1^{er} septembre 2017 ;
- La mise en réseau des bibliothèques.

Ces transferts ont donné lieu, dans le cadre de réunions de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), à compensations financières.

Ni le fonctionnement du théâtre, ni les bibliothèques ne sont à ce jour définis comme d'intérêt communautaire. Comme l'indiquent les fichiers d'usagers, l'utilisation de ces biens n'est pas, sur les dernières années, strictement communal. Le portage par l'intercommunalité de ce type d'équipement pourrait donc opportunément être étudié.

Il n'est pas prévu à ce stade que la commune apporte des subventions d'investissement ou de fonctionnement à l'Espace Mayenne, équipement sportif et culturel propriété du département de la Mayenne, dont la construction est en cours pour un montant de travaux estimé à 37 millions d'euros. La cession gratuite d'un terrain de 10 hectares au quartier Ferrié par la ville a cependant constitué un apport très significatif au projet (voir plus loin).

1.2.2 Les mutualisations entre Laval et Laval agglomération

Les relations entre Laval et Laval agglomération ne se limitent pas aux transferts de compétence. En juin 2015, la ville et l'agglomération ont choisi de mutualiser un certain nombre de leurs services (notamment administratifs) pour mieux coordonner leurs interventions¹.

Ces mutualisations sont réelles : par exemple, il n'y a plus qu'un seul directeur général des services, les services finances, commande publique, ressources humaines, informatique travaillent effectivement pour les deux structures. Depuis 2015, plus de 160 personnes ont été concernées par la création de ces nouveaux services, ce qui a contraint les équipes à s'adapter à de nouvelles fonctions.

La ville et l'agglomération ont adopté des conventions de création de services communs ainsi qu'une charte financière² visant à répartir équitablement les charges de ces services mutualisés.

¹ En réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué que les objectifs des mutualisations sont les suivants : « améliorer l'expertise et la technicité de l'administration communautaire, harmoniser les pratiques entre ville et agglomération, faciliter le pilotage de la conduite des projets communautaires et communaux grâce à une administration performante et aux compétences renforcées ; renforcer la solidarité et le sentiment d'appartenance à la même entité ; réaliser des économies d'échelle (à moyen/long terme) par des « non dépenses, dédoubler des fonctions communes aux deux administrations. »

² Cette charte financière adoptée par le conseil municipal du 19 décembre 2016 prévoit que l'agglomération prend en charge l'ensemble des coûts de fonctionnement des services communs et déduit la somme correspondant aux activités réalisées pour la ville de Laval sur l'attribution de compensation à partir d'une clé historique (fixée à partir de la masse salariale des deux structures en 2016 : 72,16% pour la ville, 27,84 % pour l'agglomération). Une régularisation est effectuée en fin d'année sur les coûts réels et se traduit par une imputation sur la dotation de solidarité communautaire.

L'information disponible ne met pas à la chambre en mesure de se prononcer à ce stade sur les économies ou sur les gains en termes de qualité de service que ces mutualisations permettent de réaliser.

Chaque année, le conseil municipal est informé des régularisations financières à effectuer entre la ville et l'agglomération pour ces services communs. Cependant, ces délibérations ne permettent pas aux élus d'exercer un regard critique sur le fonctionnement et le financement de ces mutualisations. Jusqu'en 2019, les effets des transferts de compétence et des mutualisations étant fusionnés dans l'attribution de compensation brute et la dotation de solidarité communautaire, les élus municipaux pouvaient très difficilement suivre ces reversements.

La ville pourrait donc rendre public un bilan administratif et financier de ces mutualisations, afin d'assurer la clarté et l'intelligibilité tant pour les agents, que pour les élus municipaux et le citoyen. Les modifications de clés de répartition et les réorganisations liées aux changements de périmètre (par exemple fusion avec la communauté de communes de Loiron ou transferts de compétence) doivent également être explicitées en conseil municipal : ces modalités techniques ont des conséquences financières significatives pour la ville. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à présenter un bilan « au moins annuel » des mutualisations en conseil municipal.

Cela est d'autant plus important que les flux financiers entre la ville et l'agglomération sont difficiles à suivre. Pour améliorer l'information du conseil municipal, il serait opportun de bien distinguer :

- les effets financiers des transferts de compétence ;
- les effets financiers des mutualisations ;
- les flux liés à l'immobilier (location par l'agglomération à la ville ou inversement, mises à disposition de bien immobilier, cessions et dons de patrimoine) ;
- les flux liés aux mises à disposition de personnel de la ville à l'agglomération ou de l'agglomération à la ville ;
- les flux liés à des prestations de services.

À ce jour, la ville ne dispose pas de tableau général permettant de suivre facilement l'ensemble des flux entre la ville et l'agglomération. En réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué tenir à ce stade plusieurs tableaux, qu'elle s'est engagée, lors de la contradiction, à enrichir et à diffuser aux élus.

De plus, le code général des collectivités territoriales (art L. 5211-39) impose une information du conseil municipal sur l'activité de l'agglomération. Si un rapport en ce sens est bien présenté chaque année au conseil municipal, il comprend très peu d'éléments chiffrés. Les élus municipaux représentant la commune à l'agglomération ne rendent pas compte au moins deux fois par an de l'activité de cette dernière³, ce qui est irrégulier. L'ordonnateur s'est engagé en cours de contradiction à se conformer désormais à la législation.

Ces points d'information pourraient permettre d'aborder en conseil municipal des sujets dont l'importance est majeure pour la ville, comme l'avancée des opérations de rénovation

³ Contrairement à ce qu'impose l'article L. 5211-39 du CGCT.

urbaine, le fonctionnement du futur Espace Mayenne ou les actions engagées pour assurer le développement économique de la commune.

1.3 La transparence et la démarche de performance

1.3.1 Les informations mises à disposition des citoyens

Conformément à la législation⁴, la ville publie sur son site internet :

- les rapports d'orientation budgétaire (c'est-à-dire les documents présentant les tendances financières pluriannuelles de la ville) ;
- les budgets accompagnés de notes explicatives (c'est-à-dire ce que les élus ont prévu de dépenser et de percevoir pour chaque exercice) ;
- les comptes administratifs accompagnés de notes explicatives (c'est-à-dire ce qui a été effectivement dépensé et perçu chaque année)⁵ ;
- l'ensemble des résumés (« compte-rendu analytiques ») des séances du conseil municipal depuis 2014⁶.

La commune a choisi d'aller au-delà de ces obligations pour améliorer l'information du citoyen. Ainsi elle publie :

- son organigramme actualisé ainsi que les contacts de l'ensemble des services ;
- la liste des subventions aux associations versées chaque année depuis 2014 ;
- les ordres du jour des séances du conseil municipal depuis 2014 ;
- les procès-verbaux des séances du conseil municipal depuis 2014.

Il est également facile de trouver, pour chaque politique publique, le nom de l' élu référent.

En revanche, certaines obligations d'information et de transparence sont imparfaitement mises en œuvre à ce jour :

- La collectivité doit mettre en ligne les données essentielles de toutes les conventions de subvention d'un montant supérieur à 23 000 euros⁷. Cela n'est pas le cas au 1^{er} mai 2019 et doit être corrigé. Cette norme vise à assurer une information complète sur les aides apportées notamment aux associations, mais également aux sociétés d'économie mixte, aux syndicats, etc.
- Elle ne publie pas les informations exigées par la réglementation sur ses ressources humaines, tant dans les annexes de ses comptes administratifs que dans ses rapports

⁴ CGCT, L. 2313-1.

⁵ Le contenu de ces différents documents financiers sera examiné plus loin (partie 5 et 6).

⁶ CGCT, L. 2121-5.

⁷ En application au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et de l'arrêté du 17 novembre 2017.

d'orientation budgétaire⁸ ;

- Alors que les articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT imposent la production annuelle d'un rapport sur l'égalité hommes femmes depuis le 1^{er} janvier 2016, la commune n'a produit un rapport que pour l'exercice 2016. Le contenu de celui-ci est trop léger pour remplir les conditions posées par la réglementation.

La ville ne rend pas public son plan pluriannuel d'investissement. Celui-ci n'a jamais été délibéré par le conseil municipal sur l'ensemble de la période⁹. Si la présence d'emprunts à risque dans les comptes de la commune et la faible prévisibilité des cessions ont rendu difficile la prévision des investissements, une telle publication est nécessaire pour assurer une bonne information des élus.

La collectivité présente en conseil municipal et publie dans ses procès-verbaux des rapports sur le développement durable¹⁰. Le contenu de ces rapports pourrait être sensiblement amélioré, *a minima* en présentant le suivi des consommations d'eau, d'électricité et de chauffage pour chacun des bâtiments communaux (qu'ils soient occupés par les services ou mis à disposition d'associations).

La ville a présenté en conseil municipal le rapport sur les travaux de la commission consultative des services publics locaux uniquement en 2017 (pour l'exercice 2016) et en 2018 (pour l'exercice 2017). Ce rapport doit être présenté annuellement. Par ailleurs, cette commission doit examiner l'activité des régies autonomes (statut juridique du théâtre) en application de l'article L. 1413-1 du CGCT.

Depuis mars 2019, la commune doit publier en accès libre, direct et gratuit, les données essentielles de ses marchés publics et contrats de concession¹¹. Cette publication pourra avoir lieu sur le profil d'acheteur de la ville à condition que ces éléments soient librement accessibles à tous¹².

Enfin, si la ville souhaite améliorer la transparence de l'information donnée au citoyen, elle pourrait utilement publier sur son site internet un document unique récapitulant l'ensemble des tarifs qu'elle pratique (restauration collective, accueil de loisirs, droits de place, locations de salles, etc.) comme le font d'autres communes de taille similaire.

1.3.2 La démarche de performance

La commune a fait d'importants efforts depuis 2017 pour améliorer le suivi des politiques publiques menées, en particulier par la définition pour chaque secteur de politique publique des objectifs de l'année et des points principaux d'amélioration.

⁸ Voir partie 2,5 et 6.

⁹ L'article L. 2311-2 du CGCT prévoit qu'à l'occasion du vote du budget le conseil doit se prononcer sur l'ordre de priorité des travaux à effectuer, sur l'évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, sur la répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, ainsi que sur l'indication des ressources envisagées pour y faire face.

¹⁰ Conformément aux articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 du CGCT.

¹¹ Code de la commande publique, R. 2196-1 et R. 2132-3 et arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique.

¹² <https://agglo-laval.achatpublic.com/sdm/ent/gen/index.do>

Des documents dits « projets annuels de performance » donnent une visibilité sur les objectifs poursuivis et sur les montants financiers consacrés à chaque politique publique. À ces documents s'ajoutent l'élaboration de stratégies pluriannuelles au niveau de chaque direction générale adjointe.

La mise en place de ces documents constitue une amélioration significative dans le pilotage de la collectivité. Quand bien même ces outils ne seraient pas encore complètement appropriés par tous les services, ils permettent de fixer ce que les équipes vont essayer de faire ou d'améliorer au cours d'une année donnée.

La chambre encourage donc vivement cette démarche qui doit permettre à chaque agent de bénéficier d'une définition écrite des objectifs de service public que son travail contribue à atteindre.

Par ailleurs, un service dit « mission performance » a été mis en place pour améliorer l'organisation et le contrôle de gestion au sein des services de la ville. La chambre a pu apprécier la qualité des documents produits et l'appui que cette équipe apporte à l'ensemble des services de la ville.

Par exemple, le service a mené une étude sur l'imprimerie municipale, service dont le fonctionnement coûte environ 600 000 euros par an et pour lequel il est normal que la commune s'interroge sur la pertinence de son maintien en régie. Concernant les prestations réalisées par l'imprimerie pour les associations, la chambre note les régularisations en cours et rappelle l'importance de l'aide qui reste accordée en nature aux associations à travers les prestations d'imprimerie, de l'ordre de 90 000 euros par an.

1.4 Les systèmes d'information

La direction des systèmes d'information est un service mutualisé (Laval-Laval agglomération) qui comprend une vingtaine d'agents¹³. Le service a été fortement sollicité suite aux transferts et mutualisations¹⁴. Ces transformations se sont ajoutées à l'activité quotidienne d'un service qui apporte un support informatique à plus d'un millier d'agents.

La ville ne dispose pas à ce jour de stratégie formalisée ou de schéma directeur des systèmes d'information. Au regard de la taille qu'atteignent la ville et l'agglomération et du caractère stratégique des questions informatiques, il serait de bonne gestion de réaliser ce document : en effet, la commune utilise plus 80 applications informatiques différentes au quotidien. Il s'agit de les coordonner et de préparer leur évolution. Lors de la contradiction, la ville s'est engagée à rédiger un schéma directeur des systèmes d'information couvrant la période 2020-2024.

¹³ Outre deux personnes chargées du système d'information géographique, cette direction est organisée en deux services, l'un consacré à l'urbanisation du système d'information et la conduite de projet, l'autre à la gestion des infrastructures système et réseau.

¹⁴ Par exemple, la fusion avec la communauté de communes de Loiron impose de rendre compatibles ou de faire évoluer les différentes applications informatiques utilisées.

Par ailleurs, les objectifs fixés dans les projets annuels de performance sur ce service apparaissent incorrectement rédigés ou suivis : des objectifs qui avaient été fixés en janvier 2017 ne sont pas atteints au printemps 2019. Cela s'explique fréquemment par la rédaction d'objectifs de long terme qui n'étaient en fait pas tenables en une année. D'autres objectifs ont été repoussés en raison de contraintes financières.

La ville doit être particulièrement attentive à s'assurer que les applications essentielles (par exemple logiciel d'inscription et de suivi des enfants à la cantine) fonctionnent correctement. Des sondages par voie électronique auprès des usagers ou du personnel utilisateur des différents logiciels seraient utiles pour s'assurer de l'identification des dysfonctionnements récurrents et apporter les correctifs nécessaires.

En particulier, les logiciels « ressources humaines » ne sont pas en état satisfaisant de fonctionnement :

- une partie significative des arrêtés de carrière des agents est faite manuellement ;
- la ville n'est pas en capacité de produire les informations obligatoires que le code général des collectivités territoriales impose en annexe des comptes administratifs et donc de suivre précisément ses effectifs ;
- en mars 2019, seulement 56 agents de la ville sur 1186 utilisent le logiciel permettant de poser informatiquement ses congés. Il est urgent pour une ville de cette taille que tous les agents puissent demander et poser leurs congés par voie informatique. À défaut, la direction des ressources humaines est dans l'incapacité d'avoir une vision consolidée des effectifs présents et absents au sein de la collectivité pour une journée donnée.

Des actions correctrices immédiates doivent être menées sur ces sujets.

Par ailleurs, les procédures d'inventaire du matériel informatique méritent d'être consolidées pour s'assurer que la ville dispose bien d'une vision complète et actualisée de son parc informatique et que les sorties de matériel sont sécurisées.

Recommandation n° 1 : Formaliser une stratégie des systèmes d'information incluant une cartographie des risques et la mettre en œuvre par la définition et le suivi d'objectifs annuels réalistes.

1.5 La protection des données personnelles

Jusqu'en 2018, la loi dite « informatique et libertés » du 6 janvier 1978¹⁵ et la directive européenne 95/46/CE, constituaient le cadre juridique en matière de protection des données à caractère personnel. À partir du 25 mai 2018, une nouvelle réglementation, dite « RGPD »¹⁶,

¹⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁶ Règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et

plus protectrice des libertés individuelles et donc plus contraignante pour les structures publiques et privées traitant des données personnelles, est entrée en vigueur.

Une donnée personnelle est définie comme « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable* » qu'elle soit conservée sur support papier ou numérique, à partir du moment elle fait l'objet d'un « traitement »¹⁷.

Concrètement, pour une commune, sont concernés tous les tableaux de type Excel, tous les fichiers, toutes les bases de données, tous les applicatifs, dans lesquels sont identifiables des usagers (enfants ou adultes), des membres du personnel (titulaires, contractuels ou vacataires), mais également des fournisseurs ou des responsables associatifs.

Environ 80 applications sont utilisées par la ville pour son activité quotidienne (par exemple pour la gestion des temps périscolaires, des élèves du conservatoire, des usagers de centres sociaux, restauration collective, etc.). Les applications et les données sont très généralement stockées sur des serveurs internes à la collectivité sauf :

- les données de gestion de la dette ;
- la gestion des activités du conservatoire ;
- la plateforme numérique pour la communication entre parents et structures d'accueil ;
- le paiement par internet pour les activités du compte famille ;
- la gestion des évaluations professionnelles ;
- l'application mobile Laval.fr.

Pour ces applications, les données sont hébergées chez un prestataire et la ville y a accès par internet (mode SAAS, *software as a service*). Cela est régulier à condition de bien veiller à encadrer la conservation et l'usage des données.

1.5.1 Le régime Informatique et libertés (2013-24 mai 2018)

Sur la période 2013-2018, la commune ne s'est pas dotée d'un correspondant informatique et libertés ce qui a probablement retardé la prise de conscience de l'importance de ces questions au sein de la collectivité.

Certaines applications ne semblent pas avoir été déclarées correctement.¹⁸

abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Ce même règlement a impliqué la modification de la loi informatique et libertés et celle de son décret d'application : Décret n° 2018-687 du 1^{er} août 2018 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles. Ces derniers sont venus préciser quelques dispositions (limitées) relatives aux traitement de données nominatives spécifiquement laissées à l'appréciation des États membres.

¹⁷ L'article 4 définit un traitement comme « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ».

¹⁸ La chambre a constaté que le suivi administratif de ces déclarations CNIL était perfectible. En particulier, par exemple, voici les applications non dotées de numéro de déclaration à la CNIL (donc a priori mal déclarées) : gestion de l'assainissement non collectif, demande de délivrance de copie d'actes d'état civil par internet, facturation des travaux

En 2017, la commune a connu un incident significatif sur l'application « monlaval.fr », qui a permis à des personnes non autorisées d'accéder aux données personnelles des usagers. La CNIL¹⁹, venue sur place pour enquêter sur cette situation, a constaté que seulement une partie des mesures correctrices avaient été prises par la ville lorsqu'elle a eu connaissance de ces possibilités d'intrusion. Ce point a été corrigé fin 2017.

1.5.2 Le règlement général sur la protection des données - RGPD (depuis le 25 mai 2018)

Le RGPD est une réglementation européenne qui vise à protéger les données personnelles des individus, qu'ils soient usagers du service public ou agents de la collectivité. La ville a obligation de se mettre en conformité avec ce règlement depuis le 25 mai 2018.

Or, en mai 2019, si une personne a bien été désignée comme délégué à la protection des données, le point sur les risques sur ce domaine (« cartographie des risques ») n'a pas encore été fait. Il ne l'a pas été non plus sur la liste des applications et des fichiers que les services utilisent quotidiennement et qui comportent des données personnelles (« registre des traitements »). La commune n'est pas encore en capacité de dire qui au sein des services est responsable du traitement des données, et notamment de leur suppression au-delà d'un certain délai et de leur archivage. Elle n'a pas non plus de procédure pour informer les usagers et les agents de l'utilisation qui est faite de leurs données personnelles.

La commune n'a pas non plus fait le point sur les entreprises extérieures qui traitent des données personnelles pour la ville de Laval par exemple le délégataire de stationnement. Rien n'est précisé clairement dans la convention de délégation de service public. Rien non plus n'est prévu dans la convention de délégation de service public chauffage urbain.

Concernant les applications *Maelys* et *Maelys web* (qui portent notamment les inscriptions des enfants à la cantine et en centre de loisirs), les données ne sont pas régulièrement supprimées, il n'y a pas d'archivage depuis 2014 et la durée de conservation n'est pas fixée.

Concernant l'application *Kiddizz* (communication parents-structures d'accueil), le contrat qui lie la ville à la société décharge la société de toute responsabilité en matière de protection des données. Or la collectivité est dans l'incapacité de s'assurer de la bonne protection de ces données.

Concernant l'application *Duonet* (gestion des élèves de l'école de musique), le contrat qui lie la ville à la société prévoit que l'entreprise peut utiliser les données « pour réaliser des actions de fidélisation, de prospection, de sondage et de promotion » et les transférer à des tiers. Alors que la commune conserve l'ensemble de la responsabilité sur ce point, un tel contrat mérite d'être réexaminé au plus vite.

d'imprimerie, portail citoyen enfance, réservation des places dans les multi-accueils, gestion des activités des relais d'assistante maternelle, badgeage par carte pour entrée/sortie des enfants en multi-accueil, paiement par internet des activités du compte famille, gestion des évaluations professionnelles, gestion des pointages dans les centres de loisir.

¹⁹ Commission nationale de l'informatique et des libertés

Ainsi, au printemps 2019, la ville ne respecte toujours pas la réglementation en matière de protection des données personnelles. Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé sur un calendrier de mise en conformité²⁰.

Tableau n° 1 : Synthèse des éléments de conformité

point contrôle	éléments de conformité au nouveau régime de protection	état des lieux après l'entrée en vigueur du RGPD
Délégué à la protection des données	<ul style="list-style-type: none"> - régularité formelle de l'acte de désignation - pertinence du positionnement (indépendance <i>de jure</i> / <i>de facto</i>, liaison RSSI) - clarté des missions exercées (dans l'acte initial, dans l'information diffusée aux services au regard des prérogatives concernées) 	Production de l'acte de désignation Personne placée au sein de la direction juridique définition écrite des missions exercées
existence d'un dossier permanent complet	acte de désignation du DPD	Acte de désignation avec définition des missions
	description exacte de ses missions et moyens (DPD)	pièce fournie incomplète et incohérente avec les listes du service informatique
	registre des traitements de données à caractère personnel	Pas de pièce fournie
	registre des traitements effectués par des tiers sous sa responsabilité	Pas de pièce fournie
	description des procédures et moyens adaptés pour la sécurité des traitements	Une procédure a été mise en place
	procédures internes en cas de violation de données	Pas de pièce fournie
	analyses d'impact sur la vie privée	Pas de pièce fournie
	modèles de recueil du consentement et procédures mises en place	Pas de pièce fournie
	modèle de mentions d'information aux personnes	Pas de pièce fournie
	modèle de mises à jour des clauses de contrat au regard de la protection des données à caractère personnel	Pas de pièce fournie
	documents d'information et de sensibilisation des agents.	1 article dans le journal municipal
cartographie des risques	<ul style="list-style-type: none"> - existence d'une cartographie des risques et des responsables de traitements - qualité de la cartographie - acteurs identifiés pour son élaboration et sa mise à niveau régulière 	Pas de pièce fournie
information des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - modalités de diffusion de l'information aux agents (exhaustivité ou non) - qualité de l'information diffusée à ce jour - directeurs ou chefs de services associés 	1 article dans le journal municipal La collectivité affirme sans pièce avoir tenu 23 réunions sur ce thème

Source : CRC

1.5.3 Les risques encourus par la collectivité

Le RGPD a accru considérablement les sanctions en cas de manquement aux obligations sur la protection des données. La responsabilité du responsable du traitement (maire mais aussi directeur général des services, chefs de service ou agents) peut être engagée sous trois formes :

²⁰ Calendrier de la ville : finalisation du registre, accompagnée d'un contrôle / vérification des déclarations effectuées et de leur exactitude (1er trimestre 2020) ; réalisation d'un listing des traitements confiés à des tiers et vérification des contrats (contrôle des clauses) avec une priorisation sur les données sensibles et celles concernant les mineurs (1er trimestre 2020) ; réalisation de modèles de recueils de consentement et information des droits (fin 2019) ; cartographie des risques / analyse des risques (1er semestre 2020) ; mise en place d'une méthodologie d'information / de formation des agents (fin 2019).

les actions en responsabilité par les personnes lésées, les sanctions administratives de la CNIL (pouvant atteindre plusieurs millions d'euros) et les sanctions pénales.

La chambre rappelle la sévérité du juge judiciaire dans l'appréciation de ce qui constitue un traitement de données personnelles²¹. Au regard d'intrusions dans les systèmes de traitement automatisé de données, les agents qui commettraient l'infraction seraient passibles de poursuites à titre personnel, indépendamment de celles éventuellement retenues contre leur employeur. Ces poursuites n'excluent pas que l'organisme auquel appartient le traitement puisse également être poursuivi pénalement en tant que personne morale²².

La chambre attire l'attention de la collectivité sur le caractère spécifique des informations relatives aux mineurs. En l'absence d'une cartographie robuste, il n'est pas possible de garantir que ces publics particulièrement sensibles ne sont pas l'objet de traitements non-conformes au sein de la collectivité.

Ainsi, la ville doit s'emparer très rapidement de ce dossier. La sensibilisation de tous (agents et élus) à la protection des données à caractère personnel constitue un enjeu essentiel de libertés publiques. À défaut, le risque financier et pénal est réel.

Recommandation n° 2 : Se mettre en conformité avec les réglementations de protection des données personnelles dans les plus brefs délais²³.

²¹ En effet, la création d'un répertoire comportant deux notes d'évaluation sur une seule personne et qui a été rendu accessible sur un intranet, constitue un traitement de données à caractère personnel (Cass. crim., 8 septembre 2015, n° 13-85.587).

²² Cf. article 34, loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés : 1^{er} § « Le responsable du traitement est tenu de prendre toutes précautions utiles, au regard de la nature des données et des risques présentés par le traitement, pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher qu'elles soient déformées, endommagées, ou que des tiers non autorisés y aient accès ».

²³ Règlement (UE) 2016/679 du parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

2 LES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Les charges de personnel, vue d'ensemble

Les charges de personnel constituent une part majeure (de l'ordre de 65 %) des charges courantes de la ville. En 2018, elles représentaient environ 34 millions d'euros dont 9,6 millions d'euros de charges sociales. Les rémunérations du personnel représentent donc environ 24 millions d'euros.

Tableau n° 2 : Principaux agrégats sur les dépenses de ressources humaines

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	20 624 293	20 969 099	20 304 530	19 339 197	17 790 278	16 119 393	-4,8%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	3 733 029	3 852 563	3 644 338	3 569 791	3 261 444	3 208 844	-3,0%
+ Autres indemnités	697 217	711 072	693 034	657 604	613 813	563 842	-4,2%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	25 054 538	25 532 735	24 641 902	23 566 592	21 665 536	19 892 078	-4,5%
en % des rémunérations du personnel*	84,2%	82,8%	83,3%	83,4%	83,4%	82,8%	
Rémunération principale	4 472 564	4 951 339	4 617 656	4 411 197	4 056 907	3 961 582	-2,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	4 472 564	4 951 339	4 617 656	4 411 197	4 056 907	3 961 582	-2,4%
en % des rémunérations du personnel*	15,0%	16,1%	15,6%	15,6%	15,6%	16,5%	
Autres rémunérations (c)	243 860	337 309	332 148	288 170	242 803	179 959	-5,9%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	29 770 961	30 821 383	29 591 706	28 265 958	25 965 245	24 033 620	-4,2%
Atténuations de charges	183 405	204 311	205 877	211 415	214 308	193 570	1,1%
= Rémunérations du personnel	29 587 557	30 617 072	29 385 829	28 054 543	25 750 937	23 840 050	-4,2%

Source : comptes de gestion

La forte baisse constatée depuis 2013 s'explique de deux manières :

- d'une part les services transférés à l'intercommunalité n'apparaissent plus (par exemple conservatoire, eaux et assainissement, urbanisme),
- d'autre part la masse salariale des services mutualisés est désormais portée par l'intercommunalité.

Les équipes de la ville ont également fait un effort significatif de réorganisation des postes et des missions ce qui a eu pour effet de ne pas remplacer certains départs.

L'évolution de la rémunération totale du personnel non titulaire est plus significative que celle du personnel titulaire : - 2,4 % en moyenne annuelle, alors que les principaux services employant des contractuels n'ont pas été transférés ou mutualisés.

Le régime indemnitaire des titulaires a diminué moins que la rémunération principale, ce qui signifie que pour les agents restant au sein de la commune, le régime indemnitaire de chacun a progressé en moyenne entre 2013 et 2018. Cela s'explique essentiellement par la réforme de 2016 (voir infra sous 2.9.4).

En 2018, la masse salariale (rémunérations + charges sociales) des différents services se répartit ainsi, sous réserve de points méthodologiques importants²⁴ :

Tableau n° 3 : Masse salariale des services de la ville, hors action sociale, en 2018

	Masse salariale en euros
DIRECTION GENERALE	0
AFFAIRES CULTURELLES	3 307 897
AFFAIRES CULTURELLES	564 606
LECTURE PUBLIQUE	1 337 603
MUSEES	492 026
MUSEES DES SCIENCES	85 107
PATRIMOINE	482 362
POLE JEUNESSE	73 638
SALLE POLYVALENTE	272 556
CONSERVATOIRE, THEATRE et ECOLE d'ART DE LA PERRINE	0
AMENAGEMENT	139 732
DEVELOPPEMENT DURABLE	5 410
URBANISME	134 322
CABINET DU MAIRE	896 279
CABINET	513 786
COMMUNICATION	382 492
EDUCATION, SPORT ET DEMOCRATIE LOCALE	15 457 343
DEMOCRATIE LOCALE	2 513 250
EDUCATION, SPORT ET DEMOCRATIE LOCALE	293 478
ENFANCE EDUCATION	6 816 824
JEUNESSE	330 064
PETITE ENFANCE	4 464 789
SPORTS	1 038 937
FONCIER	217 435
FONCIER	217 435
MAIRIE	553 079
MAIRIE	553 079
SERVICES RESSOURCES (finances, informatique, ressources humaines)	124 067

²⁴ Les montants de la direction générale et du service ressources ne sont pas représentatifs en raison des mutualisations. La masse salariale du conservatoire (de l'ordre d'1.6 M€) a été transférée à l'intercommunalité et n'apparaît donc pas. Le théâtre, financé par subvention, n'apparaît pas. La ligne « mairie » correspond aux indemnités des élus. Le tableau ne comprend pas l'action sociale (par exemple, subvention au COSEM (200 000 euros), aux tickets repas, etc.)

		Masse salariale en euros
SECURITE ET PRESTATIONS ADMINISTRATIVES		5 980 320
	IMPRIMERIE	411 388
	POLICE MUNICIPALE	427 199
	PRESTATIONS ADMINISTRATIVES	1 349 361
	RESTAURATION COLLECTIVE	3 291 129
	SECRETARIAT ET PRESTATIONS ADMINISTRATIVES	134 366
	SECRETARIAT GENERAL	303 999
	SECURITE ET PRESTATIONS ADMINISTRATIVES	62 878
SERVICES URBAINS ET INFRASTRUCTURE		7 003 208
	BATIMENTS	1 390 470
	ESPACES VERTS	2 795 932
	SERVICES URBAINS ET INFRASTRUCTURE	342 777
	VOIRIE ET ESPACES PUBLICS	2 474 029
	TOTAL	33 679 361

Source : commune

Le suivi de la masse salariale reste un chantier à mener. En avril 2019, la ville prévoit de se doter d'un outil de suivi de la masse salariale, ce qui est de bonne gestion.

De plus, ce tableau n'identifie pas les fonctionnaires titulaires payés par la collectivité mais travaillant en réalité au sein d'associations dans le cadre de mises à disposition. C'est le cas par exemple du personnel mis à disposition du Centre information jeunesse, du CLEP²⁵, de l'ORPAL²⁶, etc. Ces mises à disposition sont souvent anciennes et ne s'accompagnent pas d'une définition précise des missions des agents concernés.

Or, une mise à disposition d'agent territorial n'est possible que dans le cadre d'une mission de service public confiée par la commune à l'association et à condition que l'activité de l'agent soit définie et limitée à cette activité de service public. Le conseil municipal doit être informé avant toute mise à disposition, après avis de la commission administrative paritaire. Les mises à disposition gratuites au profit de structures privées sont interdites, l'association doit rembourser à la collectivité les charges liées au fonctionnaire mis à disposition²⁷.

Les mises à disposition de la ville de Laval examinées par la chambre ne remplissent pas l'ensemble de ces obligations. Par ailleurs, alors que la collectivité s'interroge sur chaque renouvellement de poste au sein de ses services, les mises à disposition pourraient faire l'objet d'un examen similaire.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à examiner et régulariser l'ensemble des mises à disposition en 2020 ainsi qu'à présenter un bilan annuel de ces mises à disposition en commission administrative paritaire.

²⁵ Centre lavallois d'éducation populaire

²⁶ Office des retraités et personnels de l'agglomération lavalloise

²⁷ Loi 2007-148 du 2 février 2007 et décret d'application 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales.

Recommandation n° 3 : Régulariser les mises à disposition de personnel titulaire conformément à la loi n° 2007-148 et au décret n° 2008-580.

2.2 L'évolution des effectifs

En raison de difficultés informatiques notamment, le suivi des effectifs par la commune est très perfectible.

Le précédent rapport de la chambre (2013) notait déjà des écarts significatifs entre le nombre d'emplois autorisés par le conseil municipal et le nombre d'emplois effectivement pourvus. Ce point n'est pas encore corrigé sur les exercices sous contrôle. L'écart entre postes autorisés et les postes pourvus reste significatif : entre 10 et 20 % des effectifs autorisés.

La ville doit se donner les moyens de mieux suivre ses effectifs permanents pour s'assurer que le conseil municipal décide réellement du niveau des effectifs.

En particulier, la commune n'est pas en capacité de remplir correctement le document obligatoirement annexé au compte administratif²⁸ qui informe sur les effectifs au cours de l'exercice. Cela doit être corrigé. La chambre a également noté un certain nombre d'incohérence dans le bilan social de la collectivité²⁹.

Sous ces réserves, au 31 décembre 2017³⁰, la direction des ressources humaines recense 827 personnes comme effectif permanent. 96,6 % des emplois permanents sont occupés par des titulaires. La répartition par catégorie s'établit ainsi : 4,5 % de catégorie A, 11 % de catégorie B, 84,5 % de catégorie C.

À côté de ces personnes occupant un emploi permanent, le nombre de contractuels sur emploi non permanent est tout à fait significatif : au cours de l'année 2017, 570 personnes ont travaillé au moins une journée pour la ville de Laval.

2.3 Les contractuels

Le 1^{er} avril 2019, le conseil municipal a autorisé le recrutement de contractuels sur la totalité des filières et cadres d'emploi³¹. Cette délibération est bienvenue : avant cette date, le maire n'avait pas compétence pour signer l'ensemble des contrats soit directement soit en déléguant sa signature. Cela constituait une faille majeure dans la sécurité juridique des actes de la collectivité.

²⁸ Annexe C1.1 en particulier.

²⁹ « Rapport sur l'état de la collectivité ».

³⁰ Soit après le transfert des agents du conservatoire à l'intercommunalité.

³¹ « En raison des nécessités de service liées, entre autres, à de l'activité supplémentaire, du surcroît de travail mais également pour pallier aux absences des agents issus de l'effectif permanent ».

La ville de Laval emploie un nombre significatif de contractuels. La chambre rappelle à toute fin utile que les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent aux contractuels sont facilement accessibles dans un guide réalisé par des centres de gestion en 2017³².

2.3.1 Les contractuels sur emplois permanents

Par principe, les emplois permanents d'une collectivité doivent être occupés par des titulaires. Cependant, par exception, ceux-ci peuvent être occupés par des non-titulaires, ce qui est le cas de 28 personnes au 31 décembre 2017 (en CDD ou en CDI). La ville emploie plusieurs cadres en CDI.

Le contrôle de légalité de la préfecture de la Mayenne a identifié à plusieurs reprises des irrégularités formelles dans les arrêtés de recrutement de contractuels sur emploi permanent.

La commune doit veiller au respect de la stricte régularité de ces recrutements. En particulier, sur les emplois de catégorie A, il n'y a pas lieu de recruter de contractuels sans avoir réalisé auparavant une publicité complète et adéquate tant en interne qu'en externe.

La chambre rappelle à cette occasion que le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 prévoit l'obligation de publication de l'ensemble des emplois vacants dans le secteur public à partir du 1^{er} janvier 2019 sur le site Portail de la fonction publique³³. Sauf urgence, la durée de publication de l'avis de vacance sur le site internet ne peut être inférieure à un mois. Lors de la contradiction, l'ordonnateur a affirmé que la collectivité respectait désormais ces délais.

2.3.2 Les contractuels sur emplois non-permanents

Une commune a recours à des contractuels pour faire face à des besoins saisonniers, occasionnels ou pour le remplacement de titulaires absents. Au 31 décembre 2017, 227 personnes travailleraient, au sein de la ville de Laval sur des emplois non permanents. Cela représente 21 % des agents effectivement rémunérés le 31 décembre 2017.

En examinant la rémunération d'agents contractuels animateurs, la chambre a constaté, d'une part, qu'un nombre significatif d'agents étaient en fait présents sur l'année entière et, d'autre part, que la rémunération qui leur était versée était très variable d'un mois à l'autre (voir annexe n° 2).

L'examen des bulletins de paye d'autres agents contractuels révèle des indications incohérentes. La ville doit sécuriser leur situation y compris leur rémunération, en particulier pour ceux dont le temps de travail n'est qu'imparfaitement défini ou contractuels dits « horaires ».

Au printemps 2019, la collectivité ne dispose pas d'analyse sur la situation des contractuels occupant des emplois non permanents (motifs, taux d'emploi, répartition par

³²

https://www.cdg35.fr/beacdf17e90166e1ba64332030865eexy/iedit/11/3007_156342_PDF_Guide_definitif_13_novembre_2017_1.pdf

³³ <https://www.place-emploi-public.gouv.fr/>

service et par genre, coût direct, coût indirect de gestion RH). Eu égard à l'importance des effectifs concernés, la chambre encourage la ville à mener une telle étude. En particulier, il s'agira de s'assurer :

- que le nombre d'emplois permanents décidé par le conseil municipal n'est pas sous-dimensionné pour le service à rendre ;
- que les recrutements pour « accroissement temporaire d'activité » et la catégorie des « autres agents » ne pourraient pas être réduits par une meilleure organisation du temps de travail des titulaires sur l'année ;
- qu'enfin, vu le nombre de personnes concernées, les procédures obligatoires préalables (dont production des casiers judiciaires) au recrutement sont bien respectées et que les personnes disposent toutes bien d'un contrat écrit avant de travailler pour la ville.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à mener un travail de fond sur l'ensemble des contractuels présents au sein de la ville de Laval. En particulier, la situation du personnel « horaire » doit être analysée afin de sécuriser leur situation y compris leur rémunération. Une étude sur les motifs de recrutement et le taux d'emploi va être également conduite.

2.4 Le temps de travail

2.4.1 La situation jusqu'au 31 décembre 2016

Jusqu'au 31 décembre 2016, les agents de la ville bénéficiaient d'un nombre de congés annuels de 32 jours auxquels s'ajoutaient les jours RTT, ce qui était contraire au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

Lors d'un diagnostic effectué par un cabinet de conseil en 2016, la durée annuelle de travail des agents de la commune a été estimée en moyenne à 1 547 heures (soit 34 h en moyenne) en 2016, ce qui est inférieur à la durée légale du travail fixée à 1 607 heures (soit 35 heures). Ainsi, de 2013 à 2016, les agents municipaux à temps plein travaillaient en moyenne 60 heures de moins que la durée légale annuelle de 1607 heures.

Du fait de ce régime favorable aux agents, la collectivité devait financer l'équivalent de 27 postes à plein temps non travaillés par an, soit une somme qui peut être estimée à 1,1 millions d'euros annuellement. Ainsi, outre l'irrégularité du système, cet ancien régime a coûté 4 millions d'euros à la ville sur la période 2013-2016.

2.4.2 Le nouveau régime du temps de travail mis en place au 1^{er} janvier 2017

Suite au diagnostic effectué en 2016, le conseil municipal du 19 décembre 2016 a adopté un nouveau régime de temps de travail visant à se conformer à la réglementation en mettant en place les 1607 heures/an et à renforcer l'équité entre les services et les agents.

Le nouveau régime limite à 5 semaines le nombre de jours de congés, prévoit un rythme hebdomadaire de 4,5 ou 5 jours ainsi qu'un nombre de RTT de 12 ou de 23 jours suivant le nombre d'heures effectuées par les agents par semaine.

Au total, ce régime se conforme bien aux 1607 heures obligatoires tout en permettant à un nombre significatif d'agents à plein temps de continuer à bénéficier d'une demi-journée par semaine non travaillée (sans poser de RTT), ce qui facilite la conciliation entre vie personnelle et professionnelle.

Par délibération du 26 juin 2017, ce nouveau régime a été modulé pour les métiers à sujétion (par exemple : travail de nuit, ouverture plus de six dimanches par an, bruit, port de charges lourdes, etc.). Cette organisation permet en fait à un grand nombre d'agents de ne pas travailler 35 heures en moyenne annuelle tout en bénéficiant des mêmes congés et RTT que leurs collègues qui travaillent effectivement les 1607 h.

Environ 450 agents sont considérés comme soumis à une sujétion et travaillent ainsi en moyenne 34 heures par semaine pour un plein temps. Les agents soumis à deux sujétions (équivalent 33h30 par semaine en moyenne) sont : les agents d'accueil du musée, l'assistant technique et régisseur du conservatoire, le coordinateur technique et responsable régie et technique, les chauffeurs livreurs de la cuisine centrale, les agents de propreté des gymnases, le personnel des cimetières. Les neuf agents soumis à trois sujétions (équivalent 33 heures par semaine en moyenne) travaillent pour la salle polyvalente.

Au total, plus des 2/3 des agents de la ville travaillent moins que la durée légale de 1607 heures (équivalent à 35 heures) en raison de sujétions particulières. L'attribution à 450 agents d'une sujétion (donc 34 h en moyenne sur l'année) a un coût pour la commune de l'ordre de 500 000 euros par an.

Si la régularité du régime mis en place n'est pas contestée par la chambre, l'intérêt du service et le bon emploi des fonds publics imposent une révision régulière, en conseil municipal, des conditions d'attribution de ces temps de travail dérogatoires³⁴. Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser ce travail en 2020.

2.4.3 Les cycles de travail et l'annualisation du temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 prévoit que le conseil municipal détermine les conditions de mise en place des cycles de travail et les cas de recours aux astreintes.

À Laval, un certain nombre de services ont mis en place un temps de travail annualisé. C'est le cas par exemple du service restauration collective pour faire en sorte que les agents travaillent davantage pendant le temps scolaire et moins pendant les vacances scolaires. Ces pratiques sont naturellement de bonne gestion.

Le conseil municipal n'a jamais délibéré sur ce point, ce qui est irrégulier. Le conseil municipal doit se prononcer sur la liste des services ou des natures de fonction soumis à un cycle de travail annuel mais également sur les autres cycles de travail.

À l'occasion de cette délibération, la ville pourra utilement faire le point sur la qualité de l'annualisation dans les services où cette organisation a déjà été mise en place et réfléchir à

³⁴ Comme prévu par l'article 6 du règlement adopté.

une extension de ces cycles, en particulier dans les services employant beaucoup de contractuels et soumis à des variations annuelles de leur activité.

Il n'existe pas non plus de délibération sur le recours aux astreintes. Ce point doit être régularisé. Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser un bilan sur les cycles de travail et l'annualisation de certains services ainsi qu'à réviser le règlement des astreintes

Recommandation n° 4 : Conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, fixer par délibération les cycles de travail du personnel et les éventuels régimes d'astreintes.

2.4.4 Le suivi du temps de travail

Le suivi du temps de travail (en particulier pose des congés mais aussi gestion des absences) se fait encore largement sur support papier ou tableau Excel, ce qui n'est plus la norme aujourd'hui dans les collectivités de cette taille. Le déploiement d'un outil informatique dédié dans l'ensemble des services constitue l'un des objectifs 2019 de la direction des ressources humaines.

La situation actuelle n'est pas sécurisée, tant pour assurer l'équité entre agents que pour des questions de responsabilité. Le suivi de manière plus précise du temps de travail des agents est un impératif.

2.4.5 Les heures supplémentaires

Le 17 décembre 2012, le conseil municipal a adopté un règlement prévoyant la gestion dématérialisée des heures supplémentaires et l'éligibilité de l'ensemble des agents de catégorie B et C, ainsi que des puéricultrices et infirmiers. Cette dernière disposition était irrégulière : la délibération aurait dû limiter précisément les emplois de catégorie B et C concernés et les agents de catégorie A ne pouvaient pas réaliser d'heures supplémentaires³⁵.

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la ville ne suit pas de manière suffisamment précise ses heures supplémentaires : en l'absence de suivi informatisé, la direction des ressources humaines n'a de visibilité que sur les heures supplémentaires rémunérées et non sur l'ensemble des heures supplémentaires réalisées. Cette situation n'est pas satisfaisante. En effet, c'est le nombre d'heures supplémentaires réalisées qui est plafonné à 25 heures par mois, notamment pour protéger les agents de dépassements trop importants du temps de travail réglementaire.

En 2015, un quart des agents de la ville faisaient des heures supplémentaires rémunérées dont certains jusqu'à 300 heures par an ce qui est très élevé³⁶.

Le régime indemnitaire entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 limite les heures supplémentaires à une liste d'emplois occupés par des agents de catégorie B et C, ce qui régularise en partie le régime délibéré en 2012.

³⁵ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

³⁶ Soit un temps de travail hebdomadaire moyen sur l'année de 41 heures pour les agents concernés.

Cependant, au printemps 2019, la commune n'est toujours pas en capacité de suivre de manière centralisée les heures supplémentaires effectivement réalisées dans ses services en l'absence de remontées complètes et informatisées à la DRH.

La commune doit assurer la protection et la sécurité de son personnel, ce qui suppose de savoir précisément combien d'heures supplémentaires sont effectuées par les agents. L'absence de visibilité sur le temps de travail effectivement réalisé dans les services comporte un risque pour la commune. La ville prévoit de mettre en place en 2020 un outil informatique permettant de mieux suivre ses heures supplémentaires, ce qui constitue une obligation depuis 2002³⁷.

De plus, le niveau d'heures supplémentaires indemnisées est de l'ordre de 11 000 heures en 2017 (équivalent de 6,8 ETP). Suite à plusieurs notes internes, les sommes versées pour indemnisation baissent entre 2016 et 2018 (de 230 000 euros à 152 000 euros environ). En 2018, et en dépit d'une procédure de 2017 visant à mieux encadrer le recours aux heures supplémentaires, 44 % des agents titulaires restent concernés par des heures supplémentaires.

Par ailleurs, la chambre a constaté qu'en 2017, 7 agents se voyaient indemnisés tous les mois automatiquement pour 25 heures supplémentaires, y compris pendant les congés. Cette situation n'est pas acceptable et constitue un complément de régime indemnitaire déguisé. Cela doit être corrigé sans délai.

Outre la suppression de ces versements automatiques, la chambre invite à un travail de recensement précis visant, en cas d'heures anormales et récurrentes, à une adaptation des cycles de travail en conséquence.

Recommandation n° 5 : Mettre fin aux versements automatiques d'indemnités pour heures supplémentaires et s'assurer par un relevé centralisé qu'aucun agent ne réalise plus de 25 heures supplémentaires par mois hors décision exceptionnelle du chef de service comme prévu au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

2.4.6 Les heures complémentaires

On parle d'heures complémentaires pour les personnes titulaires d'un emploi à temps non complet (par exemple personnel d'entretien titulaire sur un poste à 60 %). Au-delà de 35 heures, ces mêmes agents font des heures « supplémentaires ». Le bilan social 2017 ne retrace pas correctement ces heures complémentaires.

Entre 2016 et 2018, le nombre d'heures complémentaires rémunérées augmente (de 184 000 euros à 243 000 euros soit + 33%) mais se concentre davantage sur un nombre réduit d'agents (168 en 2018).

En 2017, une vingtaine d'agents effectuent chacun entre 300 et 500 heures complémentaires par an soit entre deux et trois mois en plus de leur temps de travail normal chaque année. C'est le cas particulièrement pour des animateurs socio-éducatifs, des agents

³⁷ Article 2 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 portant IHTS.

territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), des agents de sécurité scolaire et des agents polyvalents de restauration³⁸.

Ainsi, au moins 21 emplois à temps non complet paraissent ne pas avoir été dimensionnés correctement. Cette situation prive les agents intéressés de certains droits correspondant à leur durée réelle de travail (congrés, primes) et peut générer un risque contentieux pour la collectivité.

De plus, les durées hebdomadaires de travail des emplois budgétaires à temps non complet, telles que décidées par le conseil municipal, ne sont pas mises en œuvre.

De tels niveaux doivent conduire la commune à réfléchir sur ses besoins et à adopter le cas échéant des délibérations rectificatives. Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à réaliser ce travail.

2.5 L'absentéisme

La ville de Laval admet ne pas pouvoir calculer son taux d'absentéisme (toute nature confondue et par typologie d'arrêt). Cela doit être corrigé dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, sous réserve de la fiabilité des données, l'augmentation calculée de 5 % du nombre d'absences pour maladie ordinaire entre 2013 et 2017 et de 32 % des absences pour maladies professionnelles et accidents du travail sont significatifs. Alors que les effectifs portés par la commune diminuent en raison des transferts à l'intercommunalité et des mutualisations, ces chiffres doivent conduire à une analyse détaillée des situations d'absentéisme par service et par métier³⁹.

2.6 Les accidents du travail et la gestion des risques

La ville produit des rapports statistiques précis sur les accidents du travail et les maladies professionnelles.

Le nombre d'agents concernés par des accidents du travail reste significatif : entre 80 et 90 accidents par an pour un effectif de l'ordre de 1000 agents (titulaires et contractuels). En 2018, ce chiffre a connu une nette baisse (pour atteindre 68 accidents). Cette baisse pourrait être la conséquence de la politique de prévention des troubles musculo-squelettiques conduite entre 2012 et 2018.

Si les jours d'absence pour maladie professionnelle concernent seulement quelques agents (et donc sont difficilement analysables statistiquement), les accidents du travail se concentrent sur trois cadres d'emploi en 2017 : adjoints techniques (50 personnes), adjoints

³⁸ En 2017, un agent effectue en moyenne 64 heures complémentaires par mois sur l'année. Trois agents effectuent en moyenne plus de 50 heures complémentaires par mois sur l'année. Dans le cas de Mme X par exemple, cela porte son emploi de 46 % à 70 %, voire 90 % certains mois.

³⁹ Circulaire du 31 mars 2017 relative au renforcement de la politique de prévention et de contrôle des absences pour raison de santé dans la fonction publique.

d'animation (14 personnes), auxiliaires de puériculture (5 personnes). Les services restauration collective, éducation-enfance, petite enfance, espaces verts, entretien et petite enfance sont les plus touchés.

Contrairement à ses obligations légales, la ville n'a pas terminé la réalisation de son document unique d'évaluation des risques professionnels. Celui-ci est réalisé seulement pour certains services, et ne couvre pas l'ensemble du personnel. Or les articles L. 4121-2 et 3 du code du travail imposent la rédaction d'un document unique des risques pour toutes les entreprises, administrations et associations ayant au moins un salarié depuis 2001⁴⁰.

La mise à jour des résultats de l'évaluation des risques (chaque année en application de l'article R. 4121-2) est une obligation pour l'employeur public qui pourrait se voir reprocher en cas de mise en danger, d'accident de service ou de maladie professionnelle une, responsabilité aggravée au pénal (violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence prévue par la loi ou le règlement) comme au plan administratif ou civil (faute de service ou faute inexcusable).

En revanche, la ville a mis en place des actions sur la sécurité et la santé au travail, en particulier pour lutter contre les troubles musculo-squelettique. Un rapport récent et de qualité a été réalisé sur le service restauration collective. Un bilan des actions menées en ce domaine serait utile.

La commune met à disposition des agents un registre santé et sécurité dans chaque bâtiment. Outre les observations classiques en matière d'hygiène et de sécurité, les agents sont invités à y indiquer toute agression qu'elle provienne d'un usager ou d'un collègue. En 2017, 15 actes d'agression ont été recensés.

Recommandation n° 6 : Appliquer les articles L. 4121-2 et 3 et R. 4121-2 du code du travail qui imposent la réalisation d'un document unique d'évaluation des risques professionnels.

2.7 La formation

La ville a établi des plans et des bilans de formation sur l'ensemble des exercices. Les dépenses de formation ont fortement augmenté entre 2013 et 2017 (de 118 000 euros à 273 000 euros).

Les femmes partent sensiblement moins en formation que les hommes. Environ un agent sur trois est parti en formation à l'extérieur en 2017. Des formations au sein de la collectivité sont également mises en place.

Les bilans de formation ne comportent pas de ventilation par catégorie (A, B, C) détaillée par structure (ville, CCAS, agglomération), ce qui serait pourtant utile.

⁴⁰ Obligation rappelée notamment par la circulaire du 28 mai 2013 « Rappel des obligations des employeurs territoriaux en matière d'évaluation des risques professionnels ».

2.8 Les entretiens d'évaluation

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 impose la tenue d'un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct. Cette obligation concerne les titulaires et les contractuels sur emploi permanent en CDI ou CDD de plus d'un an⁴¹.

La chambre a consulté les entretiens d'une vingtaine d'agents sur plusieurs années et a constaté :

- qu'aucune trace d'entretien d'évaluation n'était conservée pour certains agents et pour certaines années ;
- que la description des activités effectivement réalisées par les agents au cours de l'année précédente était, souvent, particulièrement elliptique. Il est de bonne gestion que soit conservée trace de ce qui a effectivement été réalisé par l'agent au cours de l'année précédente.

Une rédaction attentive et la plus objective possible des comptes rendus des entretiens d'évaluation est importante, dans un contexte où la mobilité interne et le développement des compétences doivent être encouragés. De plus, la généralisation de modes de rémunération prenant en compte la valeur de l'agent impose aux chefs de service une attention renouvelée sur cet exercice.

2.9 La rémunération

2.9.1 La situation des cadres supérieurs

À Laval, en mars 2017⁴², 6,5 % des agents rémunérés ont perçu plus de 2 660 euros nets⁴³. Cela représente 54 agents sur un effectif permanent de 827 agents au 31 décembre 2017. Ces 54 agents se répartissent en 19 femmes et 35 hommes (35 % de femmes). Sept personnes parmi les 54 agents concernés sont des agents contractuels (en CDD ou en CDI).

La chambre a examiné les rémunérations des cadres dirigeants et n'a pas détecté d'irrégularités.

⁴¹ La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) prévoit que « l'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu ». Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux vient fixer les modalités d'application de cette disposition.

⁴² Mois sans versement de prime particulière.

⁴³ Ce seuil de 2 660 euros net est choisi en référence à la note INSEE du 21 février 2019, « Les hautes rémunérations dans la fonction publique ». Celle-ci indique que dans la fonction publique territoriale, en 2016, 10 % des agents percevaient plus de 2 660 euros nets par mois.

2.9.2 Les collaborateurs de cabinet

Le nombre de collaborateurs de cabinet d'une collectivité est déterminé par la loi en fonction de sa taille. A Laval il est limité à 3. Si en première analyse, les maires successifs de Laval respectent cette norme sur la période, le rattachement des services communication, cérémonie et secrétariats des autres élus au directeur de cabinet rend incertaines les frontières du cabinet⁴⁴. Le contrôle de la chambre a été l'occasion pour la commune de prendre conscience de cette situation ancienne, qu'elle s'est engagée à clarifier prochainement⁴⁵.

En 2018, la masse salariale correspondant à ces services est de l'ordre de 900 000 euros répartis ainsi :

- cabinet du maire (y compris secrétariat + chauffeur + cérémonies) = 356 000 euros,
- secrétariat des groupes d'élus = 156 000 euros,
- service communication = 382 000 euros.

Les emplois de secrétariat des groupes d'élus n'ont pas vocation à être occupés par des agents titulaires. L'article 110-1 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que « la qualité de collaborateur de groupe d'élus est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale et ne donne aucun droit à titularisation dans un grade de la fonction publique territoriale ». Contrairement à cette norme, en 2017, un agent a été stagiairisé puis titularisé sur l'un de ces postes.

2.9.3 Les avantages en nature

Les avantages en nature ne se limitent pas aux véhicules et logements de fonction : il y a également avantage en nature, par exemple, lorsque certains personnels, en raison de leur métier, déjeunent gratuitement dans les restaurants scolaires.

La ville a produit un état des avantages en nature pour la période 2013-2018. Si autrefois un certain nombre de gardiens bénéficiaient de logement de fonction, cette situation est aujourd'hui révolue⁴⁶.

L'ancien directeur général des services bénéficiait pour sa part d'un logement et d'un véhicule de fonction. La chambre note que ces avantages en nature n'apparaissent pas sur les bulletins de paye de la personne concernée : or, tout avantage en nature doit obligatoirement apparaître sur ces bulletins et être déclaré aux services fiscaux⁴⁷.

⁴⁴ L'emploi de cabinet implique une activité directe ou indirecte à l'activité politique de l'élu local, exigeant un rapport de confiance particulièrement étroit et que de telles fonctions ne peuvent pas concerner des emplois d'exécution (CE, 26 janvier 2011, Assemblée de la Polynésie française, n°329237). Ainsi, le cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la collectivité locale. Ce rôle est dévolu au directeur général des services (CAA de Nantes, 9 avril 2010, Mme Florence X., n° 09NT01817 ; CAA Lyon, 2 juin 2009, Mme X., n° 07LY01994).

⁴⁵ La chambre rappelle qu'un agent titulaire ne peut pas être placé sous l'autorité hiérarchique du directeur de cabinet.

⁴⁶ A l'exception d'une personne dont la situation ne pose pas problème.

⁴⁷ Le directeur général des services actuel, qui est employé par Laval agglomération, ne bénéficie pas de logement de fonction.

2.9.4 Le régime indemnitaire

Au cours de la période sous contrôle, la commune a réformé son régime indemnitaire. La délibération du 16 novembre 2015 fixe pour chaque catégorie d'agents les primes et indemnités. Ce nouveau régime a fait l'objet de contentieux car il ne précisait pas les critères de modulation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) pour les attachés. Cette situation a été régularisée.

La chambre n'a pas procédé à un examen approfondi de ce régime, qui est à nouveau en cours de réforme afin de mettre en œuvre le nouveau système dit RIFSEEP⁴⁸ qui vise, pour l'ensemble des agents à mieux prendre en compte les situations différenciées dans l'exercice quotidien des métiers.

Le passage à ce nouveau système est un impératif pour la collectivité, ce dont celle-ci a pris acte. Il doit permettre de clarifier les différentes primes versées et doit s'appuyer sur le travail, mené au printemps 2019 de « cartographie des postes », c'est-à-dire d'analyse approfondie de chacun des postes occupés par les agents de la collectivité.

À l'occasion de cette réforme, et sans se prononcer sur la régularité de l'ensemble du régime indemnitaire actuel, la chambre rappelle :

- que la prime « traitement de l'information » ne peut plus être versée⁴⁹ ;
- qu'une délibération de régime indemnitaire ne peut prévoir de manière vague des « tarifs préférentiels » dans une structure privée, distincte de la commune, comme c'est le cas actuellement pour les repas.

2.9.5 La nouvelle bonification indiciaire

La « nouvelle bonification indiciaire » (NBI) doit permettre d'augmenter la rémunération indiciaire des agents qui se trouvent dans une situation spécifique comme le travail en zone urbaine sensible, le contact direct avec le public ou les situations d'encadrement⁵⁰.

En mars 2019, la ville a constaté que 134 agents percevaient à tort une NBI (soit un tiers des bénéficiaires) et que 25 agents qui devraient bénéficier d'une NBI ne la touchent pas. Cette situation irrégulière et inégalitaire était à corriger dans les plus brefs délais. La ville a indiqué avoir corrigé ces irrégularités à partir de la paye de juin 2019 et s'est engagée à effectuer une révision annuelle de ces versements de NBI pour s'assurer du maintien de la régularité.

Il est à noter que le versement à 134 agents représente une dépense inutile pour la ville supérieure à 100 000 euros pour une année, soit une perte de l'ordre de 600 000 euros pour l'ensemble des exercices contrôlés.

⁴⁸ Le décret n° 2014-513 du 20/05/2014 a créé un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la FPE. Alors que la PFR concernait les seuls corps et cadres d'emplois de la filière administrative, le RIFSEEP a vocation à concerner l'ensemble des corps de l'Etat. Elle a vocation à se substituer à l'ensemble des primes existantes de même nature (IEMP, IFTS, IAT, prime de rendement...).

⁴⁹ CE, n° 352028, 10 décembre 2012.

⁵⁰ Les conditions de versement sont fixées par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006.

Recommandation n° 7 : Cesser le versement de la prime « traitement de l'information » et des nouvelles bonifications indiciaires irrégulières.

2.10 L'action sociale

L'action sociale dans les collectivités territoriales est obligatoire depuis la loi n° 2007-209 du 19 février 2007. Il est de bonne gestion que le conseil municipal délibère régulièrement sur l'ensemble des mesures d'action sociale qu'il veut voir mettre en place afin de bénéficier d'une vision globale de la politique menée (et ainsi par exemple d'évaluer la dépense moyenne par agent), ce qui n'a pourtant pas été le cas depuis 2013.

2.10.1 Le COSEM

Le Comité d'œuvres sociales des employés municipaux de la ville de Laval (COSEM) est une association créée en 1951 pour « développer les relations amicales entre le personnel actif, conjoint(e), enfants, les agents retraités, leur conjoint(e), de pratiquer l'entraide et d'organiser diverses manifestations culturelles, sportives et festives ».

Cette association est financée essentiellement par une subvention de la ville, de l'ordre de 200 000 euros annuels. Elle bénéficie en outre de locaux municipaux (y compris fluides et ménage) et de postes informatiques. Les cotisations des membres ne sont que marginales dans le budget de l'association (de l'ordre de 35 000 euros). En dépit de cette grande proximité avec les services municipaux, l'association dispose bien d'une vie statutaire propre.

Cependant, les cotisations des membres sont prélevées chaque mois sur les salaires des agents et apparaissent donc sur leur fiche de paye. La commune n'a pas à percevoir les cotisations d'une association indépendante de ses services. Le COSEM peut réaliser lui-même le recouvrement de ces sommes. Lors de la contradiction, la ville s'est engagée à cesser de prélever ces cotisations à partir du 1^{er} janvier 2020.

Par ailleurs, le 30 septembre 2013, le conseil municipal avait décidé d'une subvention complémentaire au COSEM de 9 000 euros car « son activité est en augmentation cette année. (...) De ce fait, la subvention attribuée cette année (antérieurement, ndlr) ne permettra pas à l'association d'équilibrer son budget ».

La vocation d'une subvention municipale n'est pas d'assurer l'équilibre du budget d'une association mais d'apporter le soutien à des activités menées par l'association au bénéfice de l'intérêt général. Par conséquent, de tels versements ne doivent pas être reproduits.

Enfin, le conseil municipal n'a pas de visibilité sur le total des aides versées à l'association COSEM (aides financières, mises à disposition de personnel, locaux, fluides, informatique, entretien, etc.). Cela doit être corrigé. L'ordonnateur s'est engagé, lors de la contradiction, à préciser par délibération et convention, les aides apportées au COSEM.

2.10.2 La prise en charge des tickets repas

Les agents de la commune, titulaires et contractuels, bénéficient d'une aide de la collectivité pour déjeuner dans des structures associatives⁵¹.

Pour les agents dont les rémunérations sont inférieures à 1 400 euros, la ville prend en charge 72 % du prix du repas, ce qui permet aux agents de déjeuner pour 2,15 euros. Pour les rémunérations supérieures à 3 000 euros, la commune prend en charge 22 % du prix du repas, ce qui permet aux agents de déjeuner pour 6,15 euros.

Cette prise en charge représente une dépense comprise entre 180 et 250 000 euros par an pour la ville suivant les exercices. La chambre appelle la commune à s'assurer que les modes de facturation des repas permettent bien de ne verser que ce qui est effectivement consommé par les agents aux structures associatives concernées. L'ordonnateur a indiqué avoir mis en place, à partir de mars 2019, un suivi mensuel précis des repas pris par les agents pour éviter tout paiement indu.

2.10.3 La prise en charge de la complémentaire santé

Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 permet aux collectivités de verser une aide à leurs agents qui souscrivent à des contrats ou règlements de protection sociale complémentaire (santé ou prévoyance).

Depuis 2014, la ville de Laval participe au financement de la protection sociale complémentaire de ses agents sur le risque prévoyance. À partir de 2017, elle a choisi de participer à hauteur de 14 euros brut par agent et par mois pour des contrats labellisés ce qui représente une dépense de l'ordre de 135 000 euros par an pour 800 titulaires.

2.11 La gestion prévisionnelle des ressources humaines

La chambre avait critiqué en 2013 l'absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines. Depuis lors, la ville a mis en place différents outils pour prévoir l'évolution de ses effectifs en préparant les départs prévisibles et en s'interrogeant sur la pertinence de tout recrutement de titulaire ou contractuel sur emploi permanent lors de réunions dites « comité emploi ».

La chambre rappelle que l'adaptabilité est un principe fondamental du service public. Ainsi, le non remplacement d'une personne partant en retraite ne remet pas en cause la pertinence du travail effectué au cours des années précédentes. Il est de bonne gestion que la collectivité recherche constamment la meilleure allocation possible de ses ressources humaines pour répondre aux besoins des citoyens lavallois, qui, par nature, évoluent constamment.

⁵¹ A l'exception de ceux qui déjeunent dans les restaurants scolaires.

Il reste à la commune à renforcer son analyse du recrutement des contractuels sur emplois non permanents en lien le cas échéant avec la révision des cycles de travail des différents services.

3 LE PATRIMOINE

La ville de Laval a choisi de créer un service dédié aux opérations foncières distinct du service des bâtiments⁵².

En 2015, en raison notamment de sa situation financière, la commune a mis en place une gestion active de son patrimoine afin d'adapter au mieux les surfaces possédées par la ville aux besoins réels des services municipaux. À cette date, le patrimoine immobilier bâti de la collectivité était estimé à 275 000 m². En février 2019, le service foncier estime à 500 à 600 hectares le patrimoine non bâti de la ville.

De manière générale, la bonne gestion du patrimoine d'une collectivité doit permettre d'adapter constamment les services de la collectivité aux besoins des citoyens. Le regroupement d'écoles, de lieux de restauration scolaire ou de centres sociaux, par exemple, ne doit pas être exclu par principe, tout en tenant compte de leur accessibilité : au vu de la situation financière de la collectivité et de l'évolution démographique de la ville, de tels regroupements peuvent permettre de concentrer les ressources humaines et financières sur un site pour apporter un meilleur service au citoyen.

Le service des bâtiments entretient actuellement plus de 90 sites distincts. Le coût élevé qu'implique cette situation devrait inciter à une réflexion visant à adapter le patrimoine de la collectivité à ses besoins actuels et futurs.

3.1 La connaissance du patrimoine

À ce jour, la ville n'est pas en mesure de fournir un inventaire fiable et actualisé de son patrimoine bâti et non bâti. S'il est compréhensible qu'elle privilégie l'identification des bâtiments ou terrains qu'elle peut vendre, au vu de sa situation financière, la réalisation d'un inventaire physique complet et actualisé de l'ensemble du patrimoine doit être un objectif de court terme.

La commune n'est pas non plus en capacité de fournir un suivi des charges et travaux pour chaque bâtiment. Cependant, elle a commencé à identifier les compteurs d'eau et d'électricité de ses différents bâtiments, ce qui lui permet d'établir un premier état pour l'année 2018 (voir annexe n° 1).

Début 2019, la collectivité affirme être en cours d'élaboration d'un état pour chaque bâtiment. Cet exercice doit permettre d'évaluer avec précision l'état des bâtiments et déterminer un plan prévisionnel de maintenance, d'améliorer le suivi des commissions sécurité, de contrôler les consommations de fluides et mettre en œuvre des actions visant à améliorer les performances énergétiques des bâtiments, de connaître avec précision les coûts d'exploitation des bâtiments pour faciliter l'aide à la décision (par exemple : rénovation ou construction neuve ; conservation du bien ou cession).

⁵² Le service gestion foncière travaille à adapter l'usage des locaux dont la ville est propriétaire ou locataire aux besoins des services et le cas échéant à réaliser des cessions. La direction des bâtiments se charge de l'entretien courant des bâtiments et de la réalisation des travaux décidés par le conseil municipal.

La chambre constate une amélioration du suivi du patrimoine immobilier sur les dernières années. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour pouvoir disposer d'une vision complète du patrimoine bâti et non bâti de la commune, pour contrôler les charges et frais d'entretien et pour adapter au mieux le patrimoine municipal au besoin de service public.

Recommandation n° 8 : Réaliser un inventaire physique complet du patrimoine immobilier, bâti et non bâti, de la collectivité et s'assurer de sa concordance avec les états comptables, conformément à la norme comptable M14.

3.2 Les cessions de patrimoine, vue d'ensemble

Conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT, le conseil municipal délibère sur chaque cession, après avis de l'administration des Domaines⁵³. 16 millions d'euros de cession ont été réalisées entre 2013 et 2018, ce qui est très significatif pour une collectivité de cette taille⁵⁴. Une part importante de ces cessions est liée à la reconversion de l'ancien site militaire du quartier Ferrié.

Tableau n° 4 : Produits de cession (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
Produits de cession	397 555	2 824 721	3 420 725	2 782 512	5 178 698	1 305 818	15 910 028

Source : comptes de gestion

Aucune disposition n'impose à la ville de faire précéder ses cessions d'une mise en concurrence préalable à la vente. Toutefois, lorsque elle fait ce choix qui est naturellement de bonne gestion, elle doit respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de son bien⁵⁵.

À Laval, les ventes se font :

- soit de manière directe avec un interlocuteur déjà identifié pour les petites opérations ou à des acteurs publics ou financés sur fonds publics (par exemple bailleur social, société publique locale) ;
- soit après consultation des acteurs immobiliers locaux ;
- soit après appel à projet pour les opérations significatives.

Sur les opérations significatives, une formalisation plus poussée permettrait d'imposer aux candidats la présentation de leurs offres - et en particulier de leurs bilans financiers - selon

⁵³ Sauf exception, voir plus loin.

⁵⁴ Même si les plus-values réelles sont certainement plus importantes, il résulte des comptes que le montant cumulé des plus ou moins-values de cession s'élève à 936 000 euros. La liste des cessions fournie par le service foncier n'est pas concordante avec le niveau des produits de cession apparaissant aux comptes de gestion, ce qui est à examiner par les services concernés.

⁵⁵ CE 27 mars 2017 St Procédim, 390347.

un format fixé par la ville et donc de faciliter les comparaisons des différents postes du bilan (voir plus loin sur l'opération St-Julien).

La liste des biens cédés dont le prix est supérieur à 100 000 euros est donnée ci-dessous.

Tableau n° 5 : État des biens immobiliers cédés depuis 2013 pour un prix supérieur à 100 000 euros

<i>année acte</i>	adresse bien cédé	nature bien	prix (€)	acquéreur
2013	ROUTE D'ANGERS (BEAUSOLEIL)	TERRAIN	209 090	SMALM (AEROPORT)
2014	4 RUE MARCEL CERDAN (3 ex logts instituteurs)	BATIMENT	181 000	MEDUANE HABITAT
2014	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 45	BATIMENT	200 000	SEM LMA
2014	AV MAL DE LATTRE DE TASSIGNY (résiliation BE)	TERRAIN	482 000	MEDUANE HABITAT
2014	RUE DES 3 REGIMENTS (ex SNCF-sud réseau ferré)	TERRAIN	1 742 000	SPL LMA
2015	36 PLACE DE LA GARE (ex immeuble Garot)	BATIMENT	575 000	SPL LMA
2015	30 PLACE DE LA GARE (ex paierie départementale)	BATIMENT	384 000	SPL LMA
2015	8 RUELE DES QUATRE PAVILLONS (maison)	BATIMENT	160 000	Privé
2015	24 PLACE DE LA GARE (ex hôtel Arobase)	BATIMENT	260 000	SPL LMA
2015	PLACE DE LA GARE (ex tri postal)	TERRAIN	199 000	SPL LMA
2015	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 52	BATIMENT	825 000	LAVAL AGGLO
2015	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 8	BATIMENT	825 000	LAVAL AGGLO
2016	9 PLACE DE LA TREMOILLE (ex tribunal commerce)	BATIMENT	160 000	Privé
2016	29-31 RUE DE BRETAGNE (maison)	BATIMENT	100 000	Privé
2016	71 RUE G GUESDON (ex crèche Petite Sirène)	BATIMENT	150 000	Privé
2016	41 RUE RENAISE (maison)	BATIMENT	105 000	Privé
2016	10 ROQUET DE PATIENCE (ex presbytère Cordeliers)	BATIMENT	302 000	Privé
2017	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 81 (résid. Avicenne)	BATIMENT	1 255 000	Privé
2016	28 RUE ST MATHURIN (ex CIO)	BATIMENT	300 000	Privé
2016	POMMERAIES - LOT 6	TERRAIN	100 000	COOP LOGIS
2016	POMMERAIES - LOT 8	TERRAIN	200 000	MEDUANE HABITAT
2017	QUARTIER FERRIE - 139 RUE DE LA GAUCHERIE (accès ZAC)	BATIMENT	120 000	SPL LMA
2017	9-11 PL ST TUGAL, 43 RUE DU JEU DE PAUME	BATIMENT	250 000	Privé

année acte	adresse bien cédé	nature bien	prix (€)	acquéreur
2017	6 bis RUELLE DES QUATRE PAVILLONS (maison)	BATIMENT	170 000	Privé
2017	BLD BUFFON - EX FOIRAIL (5 ha sur 8)	TERRAIN	580 000	Privé
2017	QUARTIER FERRI E - BATIMENT 7 (ex état major)	BATIMENT	200 000	Privé
2017	RUE DOCTEUR CHARCOT - LES FOURCHES	TERRAIN	138 160	MAYENNE HABITAT
2017	10 PLACE ST TUGAL (terrain ex cinéma du Maine)	TERRAIN	160 000	Privé
2017	RUE STE ANNE, QUAI P BOUDET (ex hôpital St-Julien)	BATI TERRAIN +	2 301 000	Privé
2017	TERRAINS PIEDS D'IMMEUBLE (six sites)	TERRAIN	420 000	MEDUANE HABITAT
2018	10 RUE DE LA COINTERIE (ex école élémentaire)	BATI TERRAIN +	400 000	CONSEIL DEP 53
2018	149 RUE DU VIEUX ST LOUIS (maison)	BATIMENT	160 000	Privé
2018	295 RUE DU VIEUX SAINT LOUIS (maison)	BATIMENT	100 000	Privé
2018	LA BUFFARDIERE (terrain près Carmel)	TERRAIN	359 500	Privé
2018	ANGLE AV DE TOURS / AV KLEBER	TERRAIN	180 000	Privé

Source : commune

Concernant les biens du quartier Ferrié, l'acte de cession de l'État à la ville du 26 juin 2011 de l'ensemble des bâtiments pour un euro symbolique est assorti de deux conditions :

- pour les reventes par la ville dans un délai inférieur à 15 ans, cette dernière doit reverser la moitié du prix de vente à l'État⁵⁶ ;
- pour les espaces non revendus au bout de 15 ans, elle doit verser à l'État 8 millions d'euros réévalués en fonction de la réalité des biens restants.

Alors que Laval a cédé nombre de biens sur le site Ferrié, elle n'a jamais versé la somme qu'elle doit à l'État (1,8 millions d'euros en janvier 2019). Après que la norme lui a été rappelée par la Direction départementale des finances publiques, la ville a tenté d'obtenir une remise de dette au niveau du ministre de l'Économie, sans succès. Quand bien même la commune continuerait à contester auprès du Premier ministre cette même dette, la chambre souligne que

⁵⁶ Dont sont déduits les éventuels travaux par exemple de dépollution effectués avant la revente.

cette somme doit être inscrite en charge ou à défaut être provisionnée. Le conseil municipal doit être informé de la démarche entreprise.

L'équilibre du budget municipal reposant largement sur le niveau des cessions la question de leur prévisibilité est essentielle. La chambre constate de fortes variations dans des documents prévisionnels dont la date est proche. Ainsi le rapport d'orientation budgétaire pour 2019, présenté en novembre 2018, prévoit 3,6 millions de cession sur la période triennale 2019-2021. Un document présenté aux banques en mars 2019 prévoit 6,3 millions de cessions sur la même période⁵⁷.

La chambre a étudié toutes les cessions d'un montant significatif et n'a pas identifié de problème majeur. La grande majorité des cessions se font à un prix proche de l'évaluation des Domaines et sans disposition particulière.

Les cessions à titre gratuit et la cession St-Julien sont étudiées ci-dessous.

3.3 Les cessions à titre gratuit

La commune est fondée à décider du prix de cession de ses biens en fonction de l'intérêt général, quitte à aller jusqu'à des cessions à titre gratuit entre personnes publiques dans certaines conditions restrictives⁵⁸. La ville a opéré plusieurs cessions de cette nature entre 2013 et 2018 sans que les contreparties d'intérêt général attendues soient clairement présentées au conseil municipal.

Tableau n° 6 : État des biens cédés à titre gratuit 2015-2018

<i>année acte cession</i>	<i>adresse dénomination bien cédé</i> /	<i>nature bien cédé</i>	<i>surface terrain (m²)</i>	<i>surface plancher (m²)</i>	<i>année entrée patrimoine</i>	<i>avis Dom (€)</i>	<i>acquéreur</i>
2015	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 68	BATIMENT	4 564	4 500	2011	1 350 000	REGION PAYS DE LA LOIRE
2015	QUARTIER FERRIE - BATIMENT 12	BATIMENT	699	2 114	2011	2 400 000	LAVAL AGGLOMERATION
2018	QUARTIER FERRIE -	TERRAIN	95 160		2011	1 000 000	CONSEIL DEPARTEMENTAL

⁵⁷ En réponse aux observations provisoires, la ville a indiqué qu'« au rapport d'orientation 2019, présenté en novembre 2018 figure un montant de cessions de 2.6 millions en 2019 et 0.5 millions en 2020 et 2021 soit au total 3.6 millions d'euros sur cette période de 3 ans. C'est ce même prévisionnel qui a été présenté aux banques mais, pour les rassurer sur la capacité de la ville à tenir cet objectif, ont été listées des ventes potentielles supplémentaires, susceptibles de se substituer à des transactions qui seraient retardées dans leur réalisation ».

⁵⁸ CE, 25 septembre 2009, req. n° 298918. Des cessions à titre gratuit entre personnes publiques sont réglementairement justifiées par décret sous la forme d'apports en participation au profit des établissements publics ou des collectivités territoriales (décret n° 2006-1282, 19 octobre 2006 portant apport d'immeubles domaniaux à la Commune d'Aulnay-sous-Bois) au titre de l'article L. 3211-24. Cependant, l'utilisation de la technique de l'apport, issue du droit des sociétés, demeure inhabituelle dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

année acte cession	adresse dénomination bien cédé	nature bien cédé	surface terrain (m²)	surface plancher (m²)	année entrée patrimoine	avis Dom (€)	acquéreur
	ESPACE MAYENNE						
2018	QUARTIER FERRIE - LOTISSEMENT	TERRAIN	18 500		2011	pas d'observation	SPL LMA
2018	POMMERAIES - LOT 3	TERRAIN	2 100		1965	168 000	STE FONCIERE Rénovation urbaine
2018	POMMERAIES - LOT 4	TERRAIN	2 094		1965	167 520	STE FONCIERE Rénovation urbaine
2018	65 RUE DAVOUT (ex centre médico- scolaire)	BATIMENT + TERRAIN	2 029	300	?	100 000	CCAS

Source : commune

Si les apports en participation à des opérations de rénovation urbaine et au CCAS sont compréhensibles s'ils sont correctement inscrits en participation de la collectivité dans les opérations concernées, trois cessions à titre gratuit posent question :

Le bâtiment 12 (hôtel communautaire) à Laval agglomération

Le 18 février 2013, le conseil municipal autorise la mise à disposition gratuite avant cession du bâtiment 12 Ferrié (2100 m²) au bénéfice de Laval agglomération. Le 30 octobre 2015, l'administration des Domaines évalue le bien à 2,4 millions d'euros. Le 14 décembre 2015, la ville estime à 1,5 millions d'euros les travaux effectués par l'agglomération sur le bien sans présenter le détail des travaux concernés au conseil municipal et celui-ci valide la vente à zéro euro. Le bâtiment est effectivement cédé à titre gratuit le 22 décembre 2015.

Quand bien même le niveau de travaux aurait effectivement atteint 1,5 millions d'euros, la ville n'a pas détaillé au conseil municipal les contreparties d'intérêt général qui justifiaient la mise à disposition gratuite de ce bâtiment pendant deux ans, puis sa cession avec une perte de l'ordre de 900 000 euros.

Le bâtiment 68 (formations sanitaires et sociales) à la région Pays de la Loire

Concernant la cession du bâtiment 68 à la région (bâtiment formations sanitaires et sociales), la ville n'a pas compétence en matière de formation professionnelle. Cet apport de 1,3 millions d'euros au projet a été décidé par le conseil municipal le 17 juin 2011 et confirmé par la signature de l'acte de vente du 17 décembre 2014 sans présentation précise des contreparties d'intérêt général attendues.

Le terrain pour l'Espace Mayenne au conseil départemental

Le 20 mars 2017, la ville décide de céder à titre gratuit au département de Mayenne un terrain d'une dizaine d'hectares constructibles dont l'évaluation la plus basse est d'1 million d'euros, en 2018⁵⁹, afin de lui permettre de construire le bâtiment de l'Espace Mayenne.

Même si le conseil départemental a participé à l'aménagement des espaces publics pour un montant de 1,2 millions d'euros (délibération du 9 mai 2016), ce qui est usuel s'agissant d'une ZAC, la ville n'a pas explicité les contreparties d'intérêt général qui s'attachaient à la cession gratuite de ce terrain constructible.

Au cours de l'instruction, la commune a justifié ces cessions à titre gratuit soit par la volonté d'occuper au plus vite les espaces laissés vacants par l'armée, soit par la volonté de subventionner un projet commun avec d'autres collectivités. La chambre entend ces arguments mais maintient qu'une alternative aurait été de valoriser les biens en cause puis de subventionner chacune des opérations dans la limite des compétences communales. Le conseil municipal aurait alors été correctement informé des subventions qu'il choisit d'apporter à tel ou tel projet de développement territorial.

La situation financière actuelle de la ville plaide nettement pour la clarté des relations avec les autres collectivités du territoire, en particulier dans les opérations foncières.

3.4 La cession du site St-Julien

En raison de son ampleur et de son caractère stratégique pour la ville, la chambre a examiné les conditions de la cession du site St-Julien.

En 2012, la ville de Laval acquiert un ensemble immobilier pour 2 150 000 euros avec pour projet de créer un centre culturel. L'ensemble comporte 7000 m² de bâtiments sur un terrain de 1,7 ha en cœur de Laval. L'achat a été financé par un prêt *in fine*, c'est-à-dire un prêt dont le remboursement se fait en une seule fois à la fin de la durée prévue⁶⁰.

Un appel à projet pour cession a été lancé en décembre 2016 et publié dans la presse spécialisée. La ville a produit la liste de plus de 20 structures (promoteurs, aménageurs) qui auraient été informées directement de l'existence d'une consultation. Trois opérateurs ont présenté une offre. Un promoteur a fait une offre comportant environ 40 millions d'euros de travaux et le versement de 2,6 millions d'euros à la commune.

Cette offre permettait le plus haut niveau de versement financier à la collectivité et n'a pas suscité de remarques de l'administration des Domaines.

Pour une opération de cette importance, le dossier d'appel à projet aurait pu utilement exiger des candidats une présentation de leur équilibre d'opération de manière normalisée pour faciliter la comparaison des offres.

⁵⁹ L'estimation à 10 euros le m² de terrain constructible est très nettement inférieure au prix médian du m² de terrain sur l'ensemble du département de la Mayenne de l'ordre de 50 euros au printemps 2019.

⁶⁰ En l'occurrence 2015.

Un paiement de la somme en deux parties était prévu : 1 million dès la signature de l'acte et 1,6 million après obtention des autorisations de construire purgées de tout recours. De plus, une clause prévoyait que dans le cas où l'ensemble du site ne serait pas constructible comme prévu, la cession se ferait à 2 millions d'euros.

Ce mode de paiement, qui diffère de l'habituel compromis de vente avec conditions suspensives permettant à l'acheteur de se dédire s'il n'obtient pas de permis de construire, avait pour but, explique la ville, de permettre à l'acheteur d'engager des travaux de réhabilitation rapidement.

3.5 Les biens pour lesquels la ville paye ou reçoit un loyer

En 2018, le service foncier indique que la ville de Laval a versé environ 326 000 euros de loyers⁶¹. Depuis 2014, elle a clos ou résilié 12 baux, ce qui lui permet d'économiser 192 000 euros par an. Cette réduction significative du nombre de biens loués aux stricts besoin du service public constitue un travail à poursuivre.

En 2019, la commune loue encore pour près de 30 000 euros par an des bureaux, une crèche et des logements⁶², ainsi qu'une maison de quartier à Méduane habitat. Les règles encadrant les locations d'un bailleur social sont définies aux articles L. 442-8-1 et L. 442-8-2 du code de la construction et de l'habitation. Ces dispositions ne sont pas respectées au moins pour les locations du 16, rue Renaise et du presbytère Grenoux car il ne s'agit pas de logements sociaux. La ville doit réviser l'ensemble de ses locations à Méduane habitat et mettre fin aux locations irrégulières.

En 2018, la collectivité a perçu environ 286 000 euros de loyers. Pour plusieurs baux, elle ne suit pas la date d'échéance, ce qui est porteur de risques et doit être corrigé. Lors de la contradiction, l'ordonnateur affirme avoir pris ses dispositions pour facturer les loyers aux dates effectivement prévues dans les baux et les conventions de mise à disposition.

3.6 Les baux de long terme aux bailleurs sociaux

Pour faciliter la construction de logements sociaux, la ville a mis à disposition gratuitement dans le passé (1980-2005 essentiellement), des terrains à des bailleurs sociaux. Ces baux de très long terme ont permis aux bailleurs de construire des logements sans supporter le prix du terrain.

Les bailleurs sociaux ne payent pas de loyer pour ces terrains. En raison de leur durée (70, 80 ans), il est souvent dans l'intérêt de la commune de céder ces baux emphytéotiques aux bailleurs. Cela constitue une ressource immédiate pour elle, simplifie la situation de propriété

⁶¹ Dont des parkings à la SNCF (30 000 euros par an) et un centre sportif et un parking à Laval Mayenne aménagement (180 000 euros par an).

⁶² Rue de Rennes, rue Renaise, rue Jamin, rue Oudinot principalement.

des biens et permet aux bailleurs d'avoir la propriété complète de leurs biens, ce qui est intéressant pour eux pour réaliser des travaux et pour emprunter à long terme.

La ville a engagé ce travail de cession à Méduane habitat par la résiliation de deux baux de ce type à Grenoux (482 000 euros) et rue Messmer (1.2 millions). D'autres opérations de ce type sont en cours.

3.7 Les locaux mis à disposition d'associations

La ville de Laval a choisi de mettre à disposition d'associations de nombreux locaux communaux afin d'assurer la vitalité de la vie sociale ou démocratique et encourager la participation des citoyens aux missions d'intérêt général. Cette position politique a été maintenue ces dernières années, alors que la situation financière de la commune était particulièrement tendue⁶³.

Ces mises à disposition de locaux constituent une simple faculté pour la commune : les associations ne disposent d'aucun droit à l'utilisation de locaux municipaux, le conseil municipal pouvant toujours décider de modifier l'affectation ou l'occupation des biens communaux.

Par principe, sauf si une discrimination est justifiée par l'intérêt général, la commune doit veiller à l'égalité de traitement entre les structures qui sollicitent l'utilisation de locaux communaux, notamment en ce qui concerne la gratuité ou la contribution fixée pour cette occupation⁶⁴.

Cette égalité de traitement n'est pas assurée à Laval : en absence de suivi resserré des mises à disposition de locaux, pour des raisons principalement historiques, certaines associations payent leurs fluides (eau, électricité, chauffage), d'autres non. Pour certaines, le ménage ou l'entretien des espaces verts est effectué par du personnel communal. En l'absence de visibilité sur l'intégralité des surfaces et bâtiments mis à disposition, le conseil municipal ne peut pas s'assurer du caractère égalitaire des mises à disposition.

De plus, les conventions d'occupation des locaux fournies à la chambre sont souvent imprécises. La plupart des associations ne payent pas leurs charges, ce qui incite peu à des comportements vertueux en matière de développement durable (*voir en annexe n°1 Les consommations d'eau et d'électricité*). Une actualisation et une uniformisation de ces documents serait de bonne gestion.

Le conseil municipal devrait donc délibérer régulièrement sur l'ensemble de ces mises à disposition de locaux aux associations pour qu'il accorde celles-ci dans un but d'intérêt général, de manière équitable et en connaissance de cause. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a confirmé qu'il partageait les constats et remarques de la chambre. Après l'identification précise des locaux mis à disposition des associations fin 2019, il indique

⁶³ De manière générale, ces mises à disposition gratuites pour les associations ne sont jamais gratuites pour le contribuable : en effet, d'une part la ville supporte souvent les charges d'exploitation du local, d'autre part la ville perd un loyer ou le produit d'une vente. Par conséquent, ces mises à dispositions doivent être considérées comme des dépenses budgétaires, que le conseil municipal renouvelle ou non chaque année.

⁶⁴ CE 15 octobre 1969, Association Caen Demain ; Sénat, question parlementaire M. Huguet, 4 décembre 1997.

que « l'étape suivante sera de mettre en place des mécanismes de responsabilisation des occupants ».

3.8 Les équipements sportifs

La ville loue ses gymnases au département et à la région pour que les collégiens et les lycéens puissent les utiliser. En 2018, le département a payé 66 948 euros pour l'ensemble des gymnases et stades et la région 34 645 euros.

Les tarifs appliqués n'ont pas été réévalués depuis 2012. Le tarif maximal pour un grand gymnase chauffé est de 10 euros de l'heure ce qui paraît sous-évalué par rapport à ce qui se pratique dans d'autres villes.

Les deux collectivités concernées (département et région) pourraient se voir imposer des tarifs réévalués pour prendre en compte la réalité du service offert et l'évolution du coût des fluides et des charges de surveillance et d'entretien. Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à actualiser ces tarifs fin 2019.

La ville met également ses équipements sportifs (stades, gymnases, aérodrome, centre de tir, dojo, Palindrome, club nautique, centre équestre, etc.) à disposition d'associations. Depuis 2013, le conseil municipal n'a jamais délibéré de manière globale sur ces mises à disposition qui se sont peu à peu établies au cours des années.

Le conseil municipal est libre chaque année de réviser sa politique d'attribution de locaux, qui constituent au même titre que les aides financières des soutiens aux clubs sportifs. Il serait de bonne gestion de présenter annuellement au conseil municipal un état complet des mises à disposition (avec ou sans ménage, fluides, surveillance, etc.), ce qui permettrait de s'assurer que les surfaces et horaires alloués sont bien adaptés à l'activité d'intérêt général que le conseil municipal entend promouvoir et que le principe d'égalité de traitement est bien respecté. Lors de la contradiction, l'ordonnateur a affirmé partager l'appréciation de la chambre et s'est engagée à une présentation annuelle en conseil municipal.

3.9 Les locaux mis à disposition gratuite de syndicats

La ville met à disposition d'une part un bâtiment de grande taille (rue St-Mathurin) aux syndicats départementaux, d'autre part des espaces pour les syndicats municipaux (90 rue de Rennes).

Ces mises à disposition sont anciennes et n'ont fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal depuis le 1^{er} janvier 2013. En particulier pour les syndicats départementaux, la délibération date du 21 décembre 1990 et la convention de mise à disposition gratuite d'une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction du 15 février 1991. La commune met également à disposition du mobilier, prend en charge le chauffage, l'eau, l'électricité, la taxe d'habitation et la redevance pour ordures ménagères.

Les collectivités peuvent mettre des locaux à disposition des organisations syndicales lorsque celles-ci en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces

locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés de la collectivité, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public. Le conseil municipal fixe le niveau du loyer qu'il souhaite retirer de cette occupation⁶⁵.

Concernant les syndicats départementaux, la question de l'intérêt local pour la commune se pose⁶⁶. Dans l'hypothèse où la ville souhaite encourager la vie syndicale locale, et au vu de sa situation financière, elle pourrait apporter un appui en priorité aux syndicats communaux et non aux syndicats départementaux dont l'action déborde naturellement le périmètre de la commune et peuvent voir d'autres niveaux de collectivités soutenir leur action.

Dans la mesure où le conseil municipal ne s'est pas prononcé sur ces mises à disposition de locaux depuis longtemps, que les structures concernées ne payent actuellement ni loyer ni charge et au vu de la situation financière de la commune, une délibération sur ces mises à disposition de locaux aux profits d'organisations syndicales serait bienvenue.

Recommandation n° 9 : Sécuriser la mise à disposition de locaux au profit d'associations (dont clubs sportifs) et d'organisations syndicales par des délibérations régulières du conseil municipal et conclure des conventions d'occupation précaire des locaux prenant en compte les objectifs de développement durable.

⁶⁵ CGCT art L1311-18 issu de la loi n°2016-1088, art 27 du 8 août 2016 (autrefois CGCT L.2144-3).

⁶⁶ <https://www.senat.fr/questions/base/2005/qSEQ051220878.html>

4 LE SUIVI DES SATELLITES ET DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

4.1 Les prises de participation et les garanties d'emprunt

La ville est actionnaire de la société d'économie mixte Laval Mayenne aménagement, du bailleur social Méduane habitat et de la société publique locale Laval Mayenne aménagement.

Dans les comptes administratifs (annexe C2) reste affiché un actionnariat auprès de la Semeen, société qui a été fusionnée dans la Sacola puis dans la Société d'économie mixte (SEM) Laval Mayenne aménagement. Ce point doit être corrigé.

La commune a garanti de nombreux emprunts par le passé. De manière classique, elle se porte garante pour des opérations de logement social (pour un encours supérieur à 80 millions d'euros pour Méduane habitat) et des opérations de l'établissement public foncier local, de la SEM ou de la SPL Laval Mayenne aménagement.

La collectivité se porte également garante pour des structures privées diverses, notamment associatives. Elle a garanti par le passé des prêts pour des structures sociales et médico-sociales (1,3 millions d'euros pour l'ADAPEI, 300 000 euros pour l'association Marchais, 1,3 millions d'euros pour l'EPHAD Notre Dame de la miséricorde, 700 000 euros pour l'ESAT Belle ouvrage) mais aussi pour des associations diverses comme la FAL 53 (100 000 euros) ou l'OGEC St-Pierre (65 000 euros).

Il est interdit⁶⁷ d'apporter des garanties à des associations, groupements sportifs ou sociétés anonymes à objet sportif. Laval avait pourtant garanti des prêts de l'association de karting et la société de courses. De telles garanties ne doivent plus être renouvelées.

Au vu de sa situation financière, et alors que le risque d'être appelé en garantie n'est pas nul comme l'ont démontré les cas de l'ESAT Belle ouvrage ou de l'ALAF, la ville doit être la plus précautionneuse possible dans l'octroi de nouvelles garanties. Concernant l'association lavalloise d'action familiale (ALAF), le coût total pour le contribuable est estimé en novembre 2017 à 700 000 euros.

Par ailleurs, la chambre rappelle que la commune doit chaque année transmettre au préfet et au comptable public, avec son compte administratif, les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune a garanti des emprunts (art. L. 2313-1-1, CGCT). Le respect de cette disposition est de bonne gestion : il s'agit de s'assurer que la ville surveille la situation financière des organismes dont elle a garanti des emprunts.

⁶⁷ Garanties en faveur d'associations, de groupements sportifs et de sociétés anonymes à objet sportif (art 15 de la loi n° 92-652 du 13 juillet 1992 et articles 7 et 11 de la loi n° 84 du 16 juillet 1984), quelle que soit la taille du bénéficiaire (CE, n° 161 302)

4.2 Les relations de la ville avec Méduane habitat

4.2.1 L'information du conseil municipal

Créée en 1925, Méduane habitat est une société d'économie mixte qui possède un parc de 5 600 logements. Les relations de la ville avec ce bailleur social sont de plusieurs ordres :

- le patrimoine de Méduane habitat est situé à plus de 65 % sur le territoire de la ville de Laval en dépit d'une politique récente de développement du bailleur sur l'ensemble de la Mayenne ;
- la ville de Laval s'est, au cours du temps, portée garante de très nombreux prêts de long terme au profit du bailleur pour un montant total à fin 2018 supérieur à 80 millions d'euros ;
- la ville de Laval est l'actionnaire majoritaire de cette société avec 50,01 % des voix au sein de l'assemblée générale (et 68,5 % des parts sociales) ; 9 conseillers municipaux représentent la ville au sein des instances.
- le bailleur social est le principal artisan de la rénovation des quartiers ANRU (Pommeraiès et St-Nicolas) et de la construction de l'EPHAD Ferrié ;
- enfin, la ville de Laval a loué, pour de très longues durées une partie de ses terrains ou biens à cette société dans le cadre de baux de long terme ou emphytéotiques.

Or, alors que cette société, majoritairement détenue par la ville de Laval, est essentielle pour le territoire, il est anormal que sa situation n'ait jamais été évoquée en conseil municipal sur la période 2013-2018⁶⁸.

Le 18 février 2013, le conseil municipal a adopté une convention prévoyant la mise à disposition par Méduane à la ville de ses espaces verts pour qu'elle en assure l'entretien. Si cette régularisation juridique était évidemment bienvenue, la chambre rappelle qu'il ne revient pas à la commune de prendre en charge l'entretien des espaces verts d'un bailleur social. Outre les questions de responsabilité, cela suppose l'affectation de personnel municipal à des tâches qui devraient être à la charge de la société HLM. Ce point doit être régularisé pour chaque bien appartenant à des bailleurs sociaux : le contribuable lavallois n'a pas à financer l'entretien des espaces verts de bailleurs sociaux.

⁶⁸ Sauf cessions de terrains ou de baux emphytéotiques entre la ville et le bailleur social.

4.2.2 La représentation de la ville au sein du conseil d'administration

Par ailleurs, il est essentiel que les élus municipaux représentant la ville au conseil d'administration de la société se saisissent pleinement de leur rôle. S'il n'est pas question de s'ingérer dans la gestion quotidienne du directeur général qui porte seul la responsabilité de la tenue du bailleur, les membres du conseil d'administration de Méduane habitat pourraient utilement :

- Fixer des objectifs annuels à la société et vérifier si celle-ci les atteint ;
- demander des éléments permettant de comparer la société aux autres sociétés HLM du territoire français⁶⁹ ;
- s'assurer que les recommandations des corps de contrôle (Inspection générale des finances, Agence nationale de contrôle du logement social) soient suivies d'effet.

Sur certaines périodes, sont constatées des absences répétées de certains membres élus du conseil d'administration.

Les élus membres du conseil d'administration de Méduane habitat (qu'ils soient issus de la majorité ou de l'opposition) doivent également rendre compte à leurs collègues de la situation du bailleur et de l'exercice de leur mandat en application de l'article L 1524-5 du CGCT. Cela n'a pas été le cas entre 2013 et 2018. Sur cette période, les élus auraient pourtant pu indiquer à leurs collègues en conseil municipal :

- que ce bailleur social a connu de fortes difficultés financières depuis plus d'une dizaine d'années ;
- que la situation évolue suite à des réformes internes, une nouvelle politique de développement et des apports en quasi-fonds propres de la Caisse des dépôts ;
- que cet organisme ne faisait pas de provisions pour les gros travaux d'entretien de ses immeubles, et ce depuis 2005, ce qui est atypique et a été critiqué par le commissaire aux comptes de l'organisme en 2017 ;
- qu'il n'y a pas non plus passation de provisions pour emprunt à risque (carence critiquée par le commissaire aux comptes) et que des mesures ont été prises pour sortir de cette dette risquée ;
- que sa politique de rémunération ou de départ de ses dirigeants a été favorable à ceux-ci à plusieurs reprises ;
- que le taux de vacance de logements entre 2016 à 2019 a tendance à augmenter, point qui peut être expliqué en partie par les opérations de rénovation urbaine et des modalités de comptabilisation, mais qui doit cependant appeler à la vigilance ;
- que le bailleur participe à d'importantes opérations de rénovation urbaine (Pommeraiès et St-Nicolas) dont l'avancée mérite une information du conseil municipal en raison de l'impact sur les populations concernées et les équipements publics.

⁶⁹ Ce qui est possible grâce aux statistiques produites annuellement par la Fédération des Entreprises sociales de l'habitat, qui publie pour chaque bailleur un « Dossier individuel de situation » (« DIS »).

4.2.3 L'avenir de Méduane habitat

Le gouvernement mène actuellement une politique visant au regroupement des organismes HLM⁷⁰.

Dans la mesure où le contribuable lavallois a, depuis 1926, participé à de nombreuses reprises à la constitution du patrimoine de cette société (par des subventions, des garanties d'emprunts, des dons ou mises à disposition de terrain, etc.), la question du contrôle de cet organisme doit impérativement être posée publiquement. Au-delà de l'impact sur les 10 000 personnes logées, la ville de Laval ne peut considérer comme un point mineur l'éventuelle perte de contrôle de ce bailleur, au vu de l'argent public qui a été versé à cet organisme depuis près de 100 ans.

Le bailleur social a aujourd'hui deux options : soit rejoindre un grand groupe HLM (possédé par exemple par Action logement, la Caisse des dépôts ou une banque privée), soit s'allier à d'autres organismes HLM dans le cadre d'une « société anonyme de coordination ».

La chambre rappelle que le patrimoine de la société est estimé à 169 millions d'euros et que ces 5 400 logements produisent environ 22 millions d'euros de loyer par an.

Le conseil municipal – et au-delà le citoyen lavallois - doit être informé des enjeux à court, moyen et long terme de ces projets de réorganisation. Il s'agit d'un sujet majeur tant pour le bailleur que pour les intérêts de la ville.

Recommandation n° 10 : Conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de Méduane habitat, ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat.

4.3 Les relations de la ville avec la SEM Laval Mayenne aménagement

Jusqu'en 2018, la ville de Laval possédait 25 % des actions de la Société d'économie mixte Laval Mayenne aménagements (LMA). La ville était représentée au conseil d'administration par cinq élus, dont l'un était président directeur général de la société. Par tradition à Laval, un élu représentant la ville au conseil d'administration est issu de l'opposition municipale, ce qui est une bonne pratique.

En 2016, le chiffre d'affaires de la société est de 4,2 millions d'euros. La dette de la société s'élève à 31,6 millions d'euros, ce qui s'explique notamment par l'acquisition en propre de nombreux bâtiments économiques (hangars, bureaux, ateliers) qui font ensuite l'objet d'une location. La société a donc pour impératif de louer l'ensemble de ses biens immobiliers pour s'assurer de rembourser ses prêts.

⁷⁰ La loi ELAN fixe, pour les organismes HLM et les SEM, un seuil minimal de logements sociaux (12 000) en-deçà duquel s'impose en principe une obligation de regroupement à l'horizon 2021. Des exceptions territoriales sont néanmoins prévues. Ainsi, le seuil ne s'appliquera pas lorsqu'il n'existe qu'un seul organisme HLM (ou SEM) dans un département.

4.3.1 L'information du conseil municipal

Le code général des collectivités territoriales impose que les élus municipaux représentant la commune au sein de société d'économie mixte ou de sociétés publiques locales présentent annuellement au conseil municipal un rapport sur l'exercice de leur mandat et l'activité de la société⁷¹.

Si des documents sont bien présentés annuellement, les présentations sont tardives (20 novembre 2017 pour le rapport de gestion 2016 et 17 décembre 2018 pour le rapport 2017). Cela n'est pas de bonne gestion : le rapport annuel d'activité de l'année précédente doit être présenté dans un délai raisonnable pour éviter que l'information produite devienne obsolète.

De plus, les élus (issus de la majorité ou de l'opposition) siégeant au conseil d'administration doivent présenter leur propre analyse des éléments fournis par la société. Les représentants de la ville ne peuvent se limiter à la présentation produite par les services de la société concernée.

Le 17 décembre 2018, a été présenté le rapport de gestion 2017. Cette présentation n'a suscité aucune question. Or, le rapport de la société mentionnait :

- une augmentation d'un tiers de ses bâtiments possédés en propre en raison de l'acquisition du Bâtiment ex-Pelletey (1,3 millions d'euros), acquisition du « PSI Mayenne » (1,2 millions) et de la maison de santé Ferry (737 000 euros) sans préciser les perspectives de location de ces nouveaux biens ;
- la comptabilisation d'une perte pour l'opération SAGLAM à hauteur de 561 000 euros ;
- la dégradation du résultat d'exploitation en raison de l'obligation de constituer des provisions pour des opérations « difficiles », qui ne couvrent pas les intérêts d'emprunt ;
- l'existence de 3 locaux vacants (sans chiffrage de la perte occasionnée) ;
- la cession du bâtiment ATE de Château-Gontier, qualifié « d'événement important » sans chiffrage.

Enfin, seul le chiffre d'affaires global de la structure (4,2 millions d'euros) était présenté aux élus, sans comparatif avec l'année précédente et sans détail sur les différents secteurs d'activité de la société et leur rentabilité.

Tous ces points auraient pu être explicités par les élus mandataires, qu'ils soient de la majorité ou de l'opposition, pour assurer une bonne information de leurs collègues. Les élus lavallois pouvaient demander une comparaison avec les exercices antérieurs, explicitant les éventuels risques (relatifs notamment aux bâtiments non loués) et chiffrant les opérations réalisées. Le rapport annuel d'une société d'économie mixte a vocation à être produit en même temps que ses comptes annuels certifiés (juin).

⁷¹ Les dispositions du CGCT relatives aux sociétés d'économie mixte (SEM) et aux sociétés publiques locales (SPL) imposent la production d'au moins un rapport annuel par les élus siégeant aux instances des sociétés dont la ville est actionnaire.

La collectivité doit garantir la complète information des élus sur les sociétés (SEM, SPL) dont elle est actionnaire, conformément aux dispositions en vigueur (articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT). Le juge administratif examine avec attention la qualité de l'information fournie aux élus, lesquels peuvent demander le rapport d'activité annuel complet de chaque société et les documents financiers et comptables.

Enfin, la chambre rappelle que les élus représentant une collectivité au sein du conseil d'administration d'une SEM ou d'une SPL sont les mandataires de la collectivité. Ce mandat leur permet de dégager leur responsabilité civile individuelle et de ne pas être considérés comme « entrepreneurs de services municipaux ». Cependant, pour que ce régime de la protection de l'élu s'applique, il faut absolument que le mandat soit correctement exercé : d'une part l'élu doit rester strictement dans le cadre du mandat qui lui a été donné par le conseil municipal, d'autre part il doit exécuter correctement ce mandat, et en particulier rendre compte à la collectivité de la manière dont il a exécuté sa mission en produisant le rapport prévu à l'article L. 1524-5 du CGCT.

En un mot, les élus mandatés doivent expliquer comment ils ont, au cours de l'exercice précédent, défendu les intérêts de la commune au sein de la société.

4.3.2 La modification d'actionnariat et de statuts de septembre 2018

Le 24 septembre 2018, le conseil municipal approuve l'augmentation de capital de la SEM LMA ainsi qu'une modification significative de ses statuts. À l'issue de cette procédure, la région Pays de la Loire entre au capital de la société à hauteur de 4,68 % du capital. La ville de Laval détient alors 20,37 % du capital, le département de la Mayenne 20,37 % du capital.

Le changement des statuts modifie notamment l'objet social de la société, modification dont les enjeux ne sont pas présentés explicitement au conseil municipal. La redéfinition de l'objet social de la société pose la question de la coordination de son action avec celle des autres acteurs de l'économie mixte locale. Cette question aurait pu être abordée explicitement en conseil municipal pour que les membres de ce dernier puissent voter ces modifications de statuts en étant parfaitement informés.

Les nouveaux statuts modifient également la composition du comité d'engagement, structure essentielle pour décider des opérations réalisées par la société, et donc des risques financiers pris par les actionnaires. Dans la mesure où la société investit en fonds propres sur des bâtiments économiques (notamment bâtiments industriels, artisanaux ou tertiaires), il faut s'assurer que les investissements ne sont pas décidés à partir d'une vision trop optimiste de la capacité à trouver des locataires. Ce point aurait également pu être explicité.

4.3.3 La maison de santé

Le 2 mai 2017, la ville de Laval a confié une concession de travaux publics d'une durée de 25 ans à la SEM LMA portant sur :

- la réalisation et le financement des travaux de construction d'une maison de santé (620 m²) ;
- l'entretien et la maintenance de l'ensemble immobilier ;
- l'exploitation de l'ensemble immobilier (location à des professionnels de santé).

Le financement des 1,5 millions d'euros de travaux est prévu à 60 % par emprunt (905 000 euros), le reste étant apporté par la région (300 000 euros), l'État (175 000 euros) et la ville (120 000 euros). La SEM achète le foncier et réalise les travaux, se rémunère sur la

durée de 25 ans et doit transférer à la ville la propriété de la maison de santé à l'issue des 25 ans d'exploitation.

Par conséquent, la commune n'a pas eu besoin de s'endetter pour financer cette opération.

L'équilibre économique du contrat de concession est établi sur la base d'un taux de remplissage de 90 % (pourcentage de locaux loués à des professionnels de santé). Le niveau de loyer est plafonné. En août 2018, le taux de remplissage est de 66 %. En 2019, la tendance est à la progression du nombre de professionnels locataires.

4.4 Les relations de la ville avec la SPL Laval Mayenne aménagement

Le 30 septembre 2013, le conseil municipal autorise le maire à créer une société publique locale (SPL) avec Laval Agglomération pour porter des opérations d'aménagement. Le capital de la société est réparti en 3 parts égales entre la ville de Laval, Laval agglomération et le département.

La société est administrée par un président directeur général, élu de la ville de Laval, jusqu'en 2018. Le 19 novembre 2018, le conseil municipal choisit de dissocier les fonctions de président et de directeur général.

Le chiffre d'affaires de la société est de l'ordre de 2 millions d'euros, dont 1,5 millions d'euros lié à la ZAC de la gare. La dette de la société est de l'ordre de 2 millions d'euros.

La société est principalement chargée par la ville, de réaliser les zones d'aménagement concerté (ZAC) sur les sites de la gare et Ferrié⁷². La chambre n'a pas examiné dans le cadre du présent rapport la conduite et l'équilibre de ces opérations.

4.4.1 L'information présentée par les élus siégeant au conseil d'administration

Comme pour la SEM, la ville étant actionnaire de la SPL LMA, les élus municipaux siégeant aux instances de la société doivent présenter annuellement au conseil municipal un rapport annuel sur la situation de la société et les modalités d'exercice de leur mandat. Le rapport annuel 2016 est présenté le 20 novembre 2017, ce qui est tardif. Le rapport annuel 2017 est présenté le 17 décembre 2018, ce qui est tardif.

Le 17 décembre 2018, les élus mandataire ne rendent pas compte des modalités d'exercice de leur mandat au cours de l'année 2017. Seul le document produit par la société est présenté sans explications particulières. Or, le rapport de gestion ne permet pas pour un regard

⁷² Créées par délibération du conseil municipal du 3 février 2014. Le 15 décembre 2014, le conseil municipal approuve la concession de ces deux ZAC à la SPL LMA. Par convention de concession notifiée le 13 mars 2015, la ville de Laval confie la concession d'aménagement de la ZAC LGV à la SPL LMA. En septembre 2016, est engagée la phase opérationnelle de réalisation de la ZAC gare. Pour le quartier Ferrié, la ZAC d'une trentaine d'hectares a été concédée à la SPL LMA par contrat de concession du 2 février 2015.

extérieur de comprendre l'avancée et les éventuelles difficultés rencontrées dans les différentes concessions dont la société a la charge.

4.4.2 L'information produite par la société sur les ZAC

Conformément aux articles L 300-5 du code de l'urbanisme et L. 1523-2 du CGCT, la société produit un compte rendu annuel à la collectivité (CRAC) pour les ZAC dont elle est en charge. Pour 2015, le CRAC est présenté le 27 juin 2016. Celui pour 2016 est présenté le 26 juin 2017. Le CRAC pour 2017 est présenté le 19 novembre 2018. Cette présentation tardive s'explique par une demande d'explications complémentaires par la ville.

Le renforcement du contrôle effectué par la collectivité sur le concessionnaire de ses ZAC, est de bonne gestion. Les CRAC trouveraient également bénéfice à rappeler le réalisé de chaque exercice en complément du réalisé à « fin 2017 ».

Au total, la lisibilité de ces documents reste encore perfectible. Ceux-ci doivent permettre aux membres du conseil municipal de comprendre effectivement les opérations et donc de mesurer les éventuels risques techniques et financiers pris par la ville dans le cadre de ces zones d'aménagement concerté.

4.4.3 Le contrôle par la ville de la société publique locale

Une société publique locale permet à une commune de confier des marchés sans publicité ni mise en concurrence à cette société à condition d'exercer sur la société un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services. Outre sa place dans l'actionnariat, la ville a démontré la réalité de ce contrôle par la production de compte rendu de réunions mensuelles de coordination avec la SPL.

Recommandation n° 11 : Conformément aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT, assurer une information complète et régulière du conseil municipal sur la situation de la société publique locale et la SEM Laval Mayenne aménagement ainsi que sur les modalités d'exercice par les élus mandataires de leur mandat.

4.5 Les relations de la ville avec l'établissement public foncier local de Mayenne

L'établissement public foncier local (EPFL) de Mayenne est un établissement public industriel et commercial créé en 2015⁷³. Cet organisme permet de porter des opérations

⁷³ Immatriculé au registre du commerce le 15 septembre 2015, l'EPFL a été doté par le département de Mayenne d'un million d'euros. Le département met à disposition le personnel et les locaux. L'EPFL se charge d'acquérir à la place de la collectivité un bien immobilier, d'emprunter en son nom pour financer cette acquisition, à charge pour la collectivité soit de s'assurer de la revente du bien, soit de rembourser elle-même le prêt dans un délai fixé au départ.

foncières (et donc des prêts), pour une durée limitée, au bénéfice d'une commune ou intercommunalité.

L'EPFL ne se rémunère pas sur ces opérations : il octroie sa signature et sa garantie gratuitement, ce qui consiste en fait à faire porter conjointement par le département et les autres intercommunalités mayennaises, une part de la dette de la ville. A l'exception de quelques opérations modestes en milieu rural, l'EPFL s'est consacré, ces trois dernières années, au financement de deux opérations pour la ville de Laval.

Par délibération du 5 octobre 2015, le conseil municipal demande à l'EPFL de se porter acquéreur pour son compte d'un immeuble situé Val de Mayenne, au pied du château. La convention de portage doit prévoir « la rétrocession de cet immeuble à la ville de Laval aux prix d'acquisition augmenté des frais de portage et de gestion ». La convention signée le 1^{er} avril 2016 est d'une durée de 4 ans, pour l'acquisition de quatre parcelles pour un montant total de 396 500 euros⁷⁴. Le 21 mars 2016, le conseil municipal octroie sa garantie sur 50 % du montant du prêt contracté par l'EPFL.

S'agissant d'équivalents d'emprunts in fine que la commune doit rembourser à des dates précises, les conventions de portage passées avec l'EPFL auraient dû être inscrites en engagement hors bilan, ce qui n'a pas été le cas jusqu'au compte administratif 2017.

En juillet 2019, la convention est toujours en cours, le bien est toujours mis à disposition de la ville de Laval, et le rachat du bien toujours à prévoir au 31 mars 2020. Le conseil municipal n'a pas été informé de l'obligation de racheter ce bien d'un prix de 400 000 euros au 31 mars 2020.

Le 8 février 2016, la ville décide d'acquérir l'immeuble du Crédit foncier pour 2 millions d'euros en vue d'y créer un pôle d'éducation artistique. Elle charge l'EPFL de l'acquisition et de l'emprunt le 28 novembre 2016. Une convention de portage est signée à cette fin le 18 avril 2017 pour une durée de trois ans.

En mars 2019, la convention n'est plus en cours car Laval agglomération, désormais compétente en matière d'enseignement artistique, a décidé d'acheter le bien par délibération du bureau communautaire du 29 janvier 2018, 2 millions d'euros.

Il n'y a eu pas d'information explicite, lors des conseils municipaux de 2018 ou du début de 2019 sur la sortie de la convention de portage, ni de la garantie de l'emprunt, alors que cette opération a un impact très significatif sur la situation financière de la commune.

Sur ces deux opérations portées par l'EPFL, le conseil municipal aurait pu être informé plus clairement soit de la date à laquelle la collectivité s'est engagée à payer les sommes dues à l'EPFL, soit de la sortie effective de l'opération (via l'acquisition par l'agglomération).

⁷⁴ L'article 1.4 de la convention indique que « l'EPFL de Mayenne finance l'acquisition, les frais d'acquisition ainsi que les éventuels travaux de démolition, dépollution et désamiantage à l'aide d'un prêt à taux fixe ». Les biens sont immédiatement mis à disposition de la ville de Laval, qui s'engage à racheter ou faire racheter l'ensemble des biens au bout de la période de 4 ans. L'article indique bien que « la présente convention doit être retracée dans les engagements hors bilans du bénéficiaire ».

Dans la mesure où il s'agit d'une dette portée par un organisme tiers, non inscrite au passif de la ville, et que celle-ci s'est engagée à rembourser à une échéance brève, l'information du conseil municipal doit être complète et périodiquement révisée en cas d'évolution du projet.

4.6 Les relations de la ville avec la régie autonome du théâtre

Le bâtiment du théâtre appartient à la communauté d'agglomération. Il a été qualifié d'équipement d'intérêt communautaire par délibération du 18 janvier 2001. La ville de Laval loue ce bâtiment à l'agglomération, pour 120 000 à 180 000 euros par an car elle a conservé la compétence sur le fonctionnement du théâtre.

Le 1^{er} juillet 2010, la commune a créé une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour l'exploitation du théâtre. Elle est représentée au sein du conseil d'administration par 9 élus (sur 15). Elle verse une subvention de l'ordre de 600 000 euros à cette régie pour chaque exercice sous examen.

La régie étant autonome, elle dispose de son budget propre et de son compte au Trésor public. Ainsi, entre 2013 et 2018, les comptes de gestion affichent une augmentation sensible des ressources d'exploitation (+ 4% par an), une augmentation très sensible des charges de personnel (+ 7,6 % par an), un effort sur les autres charges et une augmentation régulière des subventions, en particulier celles de à l'État (+ 1,4 % par an).

Tableau n° 7 : Principaux agrégats des comptes de gestion de la régie autonome

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation (billetterie)	170 840	200 801	149 427	193 992	224 864	207 530	4,0%
Ressources institutionnelles (subventions)	774 941	688 517	780 682	855 635	821 687	829 849	1,4%
Total des produits de gestion	945 781	889 319	930 108	1 049 627	1 046 551	1 037 379	1,9%
Charges à caractère général	658 715	628 034	630 153	624 873	657 149	630 826	-0,9%
+ Charges de personnel	285 979	318 569	332 133	373 898	388 225	412 822	7,6%
+ Subventions de fonctionnement	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Autres charges de gestion	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Charges de gestion (B)	944 694	946 603	962 286	998 770	1 045 374	1 043 648	2,0%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 8 : Subventions versées à la régie du théâtre (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Participations	774 941	688 517	780 682	855 635	821 687	829 849	1,4%
Dont Etat	40 404	41 255	42 500	107 500	96 500	95 000	18,6%
Dont régions	111 537	72 263	85 182	84 335	71 787	63 649	-10,6%
Dont départements	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	0,0%
Dont communes	573 000	525 000	603 000	607 000	601 000	616 000	1,5%
Dont groupements	0	0	0	6 800	2 400	5 200	N.C.
Dont fonds européens	0	0	0	0	0	0	N.C.
Dont autres	0	0	0	0	0	0	N.C.

Source : comptes de gestion

Cependant, ces comptes ne représentent pas la totalité des produits et des charges de la structure.

En effet, Laval agglomération assure les travaux d'entretien du bâtiment, les vérifications techniques, le paiement des fluides, des assurances, de la taxe foncière mais se décharge, par convention du 18 avril 2007, du respect de la réglementation relative aux établissement recevant du public. Laval agglomération met également à disposition une équipe technique, qui représente « presque 50 % des dépenses de personnel » selon un document interne. La ville de Laval met à disposition de l'agglomération, contre remboursement par cette dernière, du personnel pour le théâtre.

Cette situation n'est pas de bonne gestion : ni la commune, ni l'agglomération, ni la régie ne peuvent avoir une vision claire du coût total de cet équipement.

De plus, la convention du 18 avril 2007 entre la ville et l'agglomération doit être révisée dans les plus brefs délais. En effet :

- le théâtre est mis à disposition de la ville, et non de la régie qui pourtant l'utilise, ce qui pose un problème de responsabilité;
- la convention prévoit des mises à disposition de personnel par l'agglomération, sans remboursement, ce qui est irrégulier ;
- la responsabilité en termes de sécurité, d'intrusion, garde, et de réglementation « Etablissement recevant du public » repose sur le personnel de la ville, ce qui est contraire à l'esprit même de la régie autonome dont le président est le représentant légal ;
- les fluides et les assurances sont pris en charge sans régulation par l'agglomération. Cette situation a également un impact sur la complétude des comptes de la régie.

La chambre recommande une clarification et une sécurisation juridique de la gestion de cet équipement en tirant toutes les conséquences de la création de la régie. Lors de la contradiction, l'ordonnateur s'est engagé à suivre cette recommandation. Au vu de l'usage effectif de cet établissement, l'engagement d'une réflexion sur le transfert de l'exploitation au niveau communautaire serait opportun.

4.7 Le suivi de la délégation de service public (DSP) du stationnement

4.7.1 Présentation de la DSP stationnement

Une convention de délégation de service public (DSP) relative au stationnement a été signée avec la société Urbis Park le 3 octobre 2012 pour une durée de 10 ans⁷⁵. La société s'engage à créer dans les trois mois une société filiale dite « Laval Urbis Park » dont les caractéristiques ne sont pas fixées par la convention et qui se substituera à l'attributaire de la délégation. La ville n'a fixé aucune contrainte quant à la nature et à l'activité de cette filiale, ce qui témoigne d'une carence dans la rédaction de la convention de délégation.

Après avoir effectué pour 2 millions d'euros de travaux en début de délégation (dont 500 000 euros financés par la commune), la société Laval Urbis Park exploite les parcs de stationnement en enclos et ouvrage (1200 places) et conserve les recettes liées à la gestion des parcs. En 2017, le chiffre d'affaires est de plus d'un million d'euros⁷⁶.

La collectivité conserve la maîtrise des tarifs (y compris dans les parcs) et perçoit les recettes collectées sur voirie (704 731 TTC pour 2 300 places en 2016, 679 409 TTC en 2017), des redevances pour occupation du domaine public (par le délégataire à la ville) et une proportion du chiffre d'affaires (46 581 euros HT en 2016).

⁷⁵ Cette convention a été complétée par un avenant n° 1 le 15 octobre 2013 et un avenant n° 2 le 29 juin 2015. L'avenant n° 1 a modifié le périmètre de la délégation, l'avenant n° 2 porte sur une modification de règles de tarification.

⁷⁶ Le délégataire perçoit également, de la ville, une rémunération pour la gestion matérielle du stationnement sur voirie (horodateurs) pour un montant forfaitaire de 75 675 euros HT.

Pour éviter des délégations trop longues, défavorables aux collectivités, l'article L. 3114-7 du code de la commande publique limite la durée des DSP à la durée d'amortissement des biens à la charge du délégataire. En l'occurrence, les travaux réalisés s'amortissent sur 10 ans, les horodateurs sur 7 ans. La durée maximale de la DSP a donc été choisie par la ville. Lors du renouvellement de la DSP en 2022, elle pourra réexaminer ce point. Il n'y a pas d'obligation légale ou réglementaire à ce qu'une DSP stationnement soit passée pour 10 ans.

4.7.2 Les biens de la délégation

La DSP ne comprend pas de programme de travaux particuliers. Le délégataire doit seulement en fin de DSP « remettre gratuitement à la ville, en état normal d'entretien, tous les ouvrages et équipements qui feront partie intégrante de la délégation » (art 33). Les horodateurs seront amortis à l'issue de la délégation. Bien qu'ils aient été achetés suite à un versement de la commune de 500 000 euros, la convention de délégation ne précise pas explicitement si ces équipements doivent être maintenus en état pour un usage après 2023.

Aucun des rapports annuels ne mentionne la constitution de provisions. La capacité du délégataire à remettre les biens en bon état de fonctionnement en fin de contrat n'est pas démontrée.

Concernant le parking de la gare, en raison des contentieux des années 2000, la convention de DSP décharge le délégataire de la quasi-totalité de ses responsabilités : il n'a pas une obligation de « résultat » mais de simple « moyen », il ne garantit pas « le traitement exhaustif des désordres », il se préserve le droit de réclamer à la ville indemnités si de nouveaux désordres sont identifiés, et il indique que « les constructeurs seront seuls garants de la bonne exécution des travaux et des conséquences liées à d'éventuelles malfaçons ». Cette clause limite considérablement la responsabilité du délégataire.

Le rapport 2017 du délégataire mentionne des travaux de gros entretien à prévoir sur la gare sud, sur le parc Charles de Gaulle, sur le parc Théâtre et sur le parc St-Martin, qui seraient, selon la société, à prévoir par la ville. Ni le budget 2018, ni le budget 2019 de la commune ne prévoient d'investissements sur les parkings.

4.7.3 Les rapports annuels du délégataire

Les rapports annuels du délégataire sont bien présentés au conseil municipal. Lus conjointement avec leurs annexes, ils permettent de suivre l'activité quotidienne du service. Cependant, ils comportent deux lacunes sur le plan financier :

- Premièrement, contrairement à l'article 20 de la convention de DSP, les comptes rendus financiers du délégataire ne précisent pas l'écart par rapport au compte d'exploitation prévisionnel établi lors de la passation de la délégation. De plus, la ville avait omis d'imposer aux candidats que leur prévisionnel soit établi selon le plan comptable général. Il en résulte que le prévisionnel et le réalisé, à l'exception des recettes perçues, sont très difficilement comparables. Entre 2013 et 2017, les recettes réelles sont supérieures à celles prévues : le chiffre d'affaires réel est de 5,1 millions d'euros (contre 4,7 millions d'euros prévus). Les charges de la délégation ne sont en revanche pas précisément comparables.
- Deuxièmement, il est impossible à la lecture des rapports du délégataire de savoir quelle

est sa rémunération réelle. En effet, si l'attributaire était bien la société Urbis Park Service, cette société a créé pour porter l'activité, une filiale spécifique. Par convention du 2 janvier 2017, la société mère se charge en fait de toute la gestion du service. Les liasses fiscales qui sont fournies par la société filiale en application du contrat de DSP ne permettent pas de lire la réalité de l'activité.

Surtout, du fait de l'existence de deux structures, il est très difficile de déterminer la rémunération effective du délégataire. Outre le résultat net affiché pour la société Laval Urbis Park (de l'ordre de 40 000 euros par an), la société mère perçoit des honoraires (9% du chiffre d'affaire, soit environ 100 000 euros par an) qui doivent couvrir des frais d'administration dont le contenu précis est indéterminé. La société mère perçoit également des « impôts et taxe corporate » (20 à 30 000 euros par an) dont on peut supposer qu'il s'agit de l'usage de la marque.

Si la ville ne peut modifier significativement l'équilibre économique du contrat en cours d'exécution, elle peut améliorer sensiblement son information pour exiger que soient détaillés, dans le rapport du délégataire pour chaque exercice, le contenu des « impôts et taxes corporate » et des « honoraires ». Elle pourra ainsi se préparer à la passation de la prochaine DSP ou à la reprise en régie du service (à partir de 2023).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagée à renforcer le suivi et le contrôle de cette DSP et à être vigilante sur la rédaction du cahier des charges de la future DSP.

4.8 Le suivi de la DSP chauffage

Le chauffage urbain est constitué de deux réseaux de chaleur distincts dans les quartiers St-Nicolas et Ferrié. Le contrat de délégation signé pour une durée de 21 ans à compter du 2 septembre 2014 prévoit l'interconnexion de ces deux réseaux. Le délégataire est l'entreprise « Laval énergie nouvelle », filiale des groupe Coriance et Séché Eco-industrie⁷⁷.

Le délégataire produit bien chaque année des rapports rendant compte de la délégation conformément à l'article L. 3131-5 du CGCT. Ces rapports distinguent un compte rendu technique et un compte rendu financier.

Si ces rapports sont précis, ils permettent très difficilement à un œil non expert de se prononcer tant sur les aspects financiers que sur la qualité effective du service apporté. Au surplus, la phase de croissance du réseau rend particulièrement difficile l'évaluation des résultats atteints. Par exemple, la chambre n'est pas en capacité d'établir avec certitude le niveau de la rémunération effective du délégataire.

Au vu de la durée de la délégation, de l'importance de ce service public pour la population et de l'importance des entreprises en cause pour l'agglomération lavalloise, la ville

⁷⁷ L'exploitation est sous-traitée à la société Dalkia. Cette dernière société réalise également en 2017, l'essentiel des travaux de renouvellement et de gros entretien.

pourrait utilement se faire accompagner pour un expert externe pour assurer un suivi effectif et une analyse des résultats de cette délégation.

Recommandation n° 12 : S'assurer que le conseil municipal dispose bien, chaque année, d'une information précise et fiable sur la rémunération des entreprises délégataires de service public.

5 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET FINANCIERE ET LA FIABILITE DES COMPTES

5.1 L'information budgétaire et financière

5.1.1 Les différents budgets de la commune

En 2013, le budget de la ville était composé d'un budget principal et de cinq budgets annexes (assainissement, eau, pompes funèbres, lotissement Beauregard, parkings). En 2018, suite au transfert de la compétence eau et assainissement à l'intercommunalité et la clôture pompes funèbres (2017), il ne reste plus que deux budgets annexes : lotissement Beauregard et parking.

Seul le budget annexe parking porte un emprunt, à taux non risqué. Au 31 décembre 2018, le capital restant dû sur ce budget annexe est de 6,9 millions d'euros.

Le lotissement Beauregard est actuellement une réserve foncière d'une valeur de 1,6 millions d'euros. La ville s'est endettée pour acquérir ce terrain dont seule la vente permettra d'équilibrer ce budget annexe.

Le budget principal représente 96 % des recettes de fonctionnement.

5.1.2 Le transfert des compétences eau et assainissement

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRe) prévoit qu'avant le 1^{er} janvier 2020 les communautés de communes et d'agglomération disposent, au titre de leurs compétences obligatoires, de celles relatives à l'eau potable et à l'assainissement⁷⁸.

À Laval, deux étapes sont prévues : le transfert des compétences eau potable, assainissement collectif et non collectif au 1^{er} janvier 2017, le transfert de la compétence eaux pluviales au 1^{er} janvier 2020.

Le 27 juin 2016, le conseil municipal s'est prononcé sur le transfert des compétences eaux et assainissement à l'intercommunalité, mais ni le rapport ni la délibération ne précisaient les conséquences financières, tarifaires, techniques et en termes de ressources humaines de ce transfert pour la ville de Laval. Quand bien même le sujet aurait déjà été traité au sein du conseil communautaire, le conseil municipal devait être informé des conséquences financières et tarifaires qui avaient d'ailleurs fait l'objet d'une étude de qualité préalablement au transfert.

⁷⁸ Sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi n°2018-702 du 3 août 2018 qui a aménagé les obligations posées.

Le 19 décembre 2016, le conseil municipal se prononce en faveur du principe du transfert des résultats des budgets annexes de l'eau et l'assainissement à l'agglomération qui s'élevaient, au 31 décembre 2016 à 7,5 millions d'euros. Cette décision est favorable à Laval agglomération, étant relevé qu'un tel transfert n'est pas obligatoire⁷⁹.

Le niveau de ces excédents s'explique en partie par le caractère limité des travaux de renouvellement des canalisations réalisées sur les années précédant le transfert. Ainsi, en 2016, moins d'un kilomètre de canalisations (sur 322 km) avait été renouvelé pour l'eau potable et moins de 200 mètres (sur 329 km) pour le réseau des eaux usées.

Contrairement à la situation de toutes les autres communes de l'intercommunalité, les modalités précises du reversement de ces excédents n'ont pas été établies par une convention. La ville de Laval a donc fixé librement et unilatéralement depuis 2017 le rythme et le niveau de ses versements à l'agglomération. Cette situation est favorable à la trésorerie de la ville au détriment de celle de l'intercommunalité.

5.1.3 Les débats et rapports d'orientation budgétaire

Les débats d'orientation budgétaire se tiennent bien préalablement à l'adoption du budget. À plusieurs reprises, les rapports d'orientation budgétaire (ROB) ne comportaient pas toutes les informations imposées par la réglementation. Ainsi, en 2013-2014, les rapports ne présentaient pas d'engagements pluriannuels chiffrés. Les documents s'améliorent progressivement à partir de 2015, suivant en cela le renforcement des obligations législatives et réglementaires.

Le rapport doit comporter « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs », et préciser « notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ⁸⁰ ». Les renseignements sur ce volet mériteraient d'être complétés.

Par exemple, dans le rapport d'orientation budgétaire 2019, la ville prévoit une baisse des dépenses de fonctionnement (hors dette et hors mutualisations) de 0,8% en moyenne chaque année entre 2018 et 2022. S'agissant d'un objectif difficile à atteindre, les mesures prises à cette fin auraient pu utilement être explicitées.

De plus, les « principales évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre » prévues à l'article D. 2312-3 du CGCT, sont présentées de manière très ramassée. Ainsi, il y a une très forte évolution entre les attributions de compensation prévues au ROB 2018 et celle prévues au ROB 2019 sans qu'une explication ne soit apportée au conseil municipal.

De manière générale, la commune doit veiller à ce que le rapport d'orientations budgétaire comporte l'ensemble des éléments imposés par la réglementation : en effet, le juge

⁷⁹ Dans sa décision n° 386 623 du 25 mars 2016, le Conseil d'Etat a jugé que « le solde du compte administratif du budget annexe d'un SPIC ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public » et n'a donc pas en conséquence, à être transféré de plein droit à l'EPCI nouvellement compétent. Cependant, l'intérêt général et les exigences de qualité et de continuité du service justifient un tel transfert à l'autorité compétente.

⁸⁰ Voir l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

administratif considère que des lacunes d'information dans le ROB constituent une irrégularité substantielle de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'adoption du budget primitif⁸¹.

5.1.4 L'information fournie en annexe du compte administratif

Les états annexes du compte administratif ont pour fonction d'informer le citoyen et les élus sur les finances de la commune⁸². La rédaction de ces annexes peut être améliorée, en particulier sur les points suivants :

- en 2017, l'annexe B1-1 (Etat des emprunts garantis par la commune) est mal remplie. Dans la première catégorie (« total des emprunts contractés par des collectivités ou des EP hors logement social ») est inclus Méduane habitat qui n'est ni une collectivité, ni un établissement public ;
- en 2017, l'annexe C1-1 portant sur le personnel ne correspond pas à la maquette de la réglementation M14.

Pour ce qui concerne l'annexe sur le personnel, la ville s'est engagée à se doter en 2020 d'un nouveau module informatique permettant le suivi des effectifs et des postes.

5.1.5 La sincérité des prévisions budgétaires

La capacité de la commune à établir de façon fiable et sincère ses prévisions budgétaires peut être évaluée principalement par le taux d'exécution des crédits votés par le conseil municipal.

Les taux d'exécution budgétaire de la section de fonctionnement oscillent, sur la période examinée, entre 96 % et 99 % en dépense, et entre 102 % et 105 % en recette. La réalisation correspond donc bien aux décisions du conseil municipal.

En revanche, en investissement, les prévisions d'investissement sont toujours surévaluées. Le taux d'exécution des dépenses est compris, sur la période, entre 46 % et 70 %, et des recettes entre 41 % et 75 %. Si la commune explique ces écarts principalement par des aléas de calendrier et une inadéquation entre les projets et les effectifs des services chargés de les conduire, la chambre maintient que la ville doit viser à rapprocher les prévisions budgétaires votées par le conseil municipal des réalisations effectives, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire en cours de contradiction.

De plus, l'écart entre les emplois autorisés par le conseil municipal et les emplois pourvus reste significatif sur la période. La situation s'améliore en décembre 2018.

Une ville de cette taille doit être en capacité de mieux anticiper ses investissements et ses besoins en personnel et ainsi de n'afficher au budget que ce qui sera effectivement

⁸¹ CAA Douai 14 juin 2005, commune de Breteuil-sur-Noye ; TA Nice 10 novembre 2006, M. Antoine Di Lorio c/ commune de La Valette-du-Var ; TA Nice 19 janvier 2007, M. Bruno Lang c/ commune de Mouans-Sartoux.

⁸² La liste et le contenu de ces annexes est fixée aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

réalisable, ce qui participe à la bonne information du conseil municipal et à la sincérité de l'exercice budgétaire.

5.1.6 Le suivi des engagements et des autorisations de programme

La commune ne dispose pas de règlement comptable et financier, ce qui serait pourtant de bonne gestion : il est important que l'ensemble des services partagent une bonne compréhension des règles financières et comptables et pratiquent par exemple les engagements de la même manière. La chambre invite donc la commune à mettre en place un tel document qui pourrait s'intégrer au règlement intérieur établi en application de l'article L. 2121-8 du CGCT⁸³.

L'article L. 2342-2 du CGCT impose la tenue d'une comptabilité d'engagement c'est-à-dire de réserver les crédits nécessaires et assurer leur disponibilité au moment du mandatement et du paiement, ce qui permet notamment d'avoir de la visibilité sur ses dépenses. Or, l'examen des fichiers comptables témoigne de lacunes persistantes sur l'engagement des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour tous les exercices.

Il n'y a pas d'engagement, par exemple, pour les dépenses de la cuisine centrale, ce qui n'est pas compréhensible pour une commune de cette taille. Concernant les dépenses d'investissement, les montants payés sans engagement préalables sont très importants : en 2016, ils s'élèvent à 3,4 millions d'euros, en 2017, à 6,8 millions d'euros. La commune explique ce fait par des difficultés informatiques pour rapatrier les numéros d'engagement liés à des autorisations de programme.

Cette situation n'est pas satisfaisante : la commune doit être en capacité de faire précéder ses paiements par des engagements comptables, ce qui doit lui permettre de prévoir correctement les montants qu'elle s'est engagée à payer. La dématérialisation en cours doit être l'occasion de respecter la loi en la matière.

Recommandation n° 13 : Mettre en place un engagement systématique, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, conformément aux articles L. 2342-2 du CGCT, R. 2342-1 à 12 et R. 2311-11 du CGCT.

Concernant les opérations d'investissement pluriannuelles, les autorisations de programme doivent donner au conseil municipal une visibilité correcte sur les dépenses qu'il faudra prévoir pour achever une opération lancée une année donnée.

La commune pratique les autorisations de programme (AP), c'est-à-dire qu'elle informe le conseil municipal du montant total du projet pour les opérations d'investissements pluriannuelles.

Cependant, ces AP ne sont, dans les faits, pas correctement utilisées comme outil prévisionnel de la dépense. Ainsi, le 19 novembre 2018, la ville clôture une dizaine d'autorisation de programme dont une partie d'opérations qui en fait avaient été abandonnées

⁸³ Le règlement intérieur doit notamment prévoir les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire en application de l'article L 2312-1 du CGCT.

dès 2014. Au budget prévisionnel 2019, sont affichées 10 opérations, pour un montant total d'AP de 46 millions d'euros. Cependant, ces opérations ne sont pas concordantes avec les prévisionnels d'investissement suivis au sein des services.

La collectivité doit donc s'assurer d'utiliser effectivement l'outil des autorisations de programmes pour améliorer la visibilité et le suivi financier de ses opérations d'investissement.

Cependant, la chambre note que depuis le budget 2018, la commune fournit des détails sur les opérations d'équipement ce qui constitue une amélioration dans l'information du conseil municipal sur les opérations d'investissement.

5.2 Les informations patrimoniales

L'inventaire et l'état de l'actif

Selon les dispositions de la M14, la responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Il y a une discordance de l'ordre de 3 millions d'euros entre l'état de l'actif et l'inventaire comptable de la collectivité au 31 décembre 2016.

La ville doit se rapprocher du comptable pour s'assurer de la concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire lors de la contradiction.

Les immobilisations en cours

La norme M14 impose d'enregistrer au compte 23 les opérations d'immobilisations en cours et de ne transférer ces opérations au compte 21 que lorsque les travaux sont terminés. Or, sur les exercices 2014 à 2017, la commune a transféré l'ensemble des opérations inscrites au compte 21 en fin d'année, sans s'assurer de l'achèvement effectif des opérations. Cette pratique est également à corriger.

5.3 Les provisions

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, la commune doit constituer des provisions dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences exercées par le comptable public.

Au-delà de ces provisions obligatoires, la collectivité peut constituer des provisions facultatives pour dépréciation d'actifs (autres que celles visées ci-dessus) ou dès l'apparition d'un risque avéré.

La commune pratique des provisions semi-budgétaires, de sorte que les provisions n'apparaissent pas en charge l'année où elles sont réalisées. Lors de la reprise de la provision, une charge est enregistrée.

Sur la période contrôlée, la ville a constitué des provisions :

- pour le contentieux avec la banque DEPFA (reprise totalement lors de la transformation du produit à risque en prêt sécurisé en 2017) ;
- pour les excédents eaux et assainissement⁸⁴ (au printemps 2019, la provision n'a pas été complètement reprise, la ville doit toujours une somme de l'ordre de 4,7 millions d'euros à l'agglomération) ;
- pour prévenir le risque d'être appelé en garantie pour l'emprunt de l'association « La Belle ouvrage », pour 174 499 euros (au printemps 2019, cette provision n'a pas été reprise et reste une charge à prévoir pour la ville)

Cependant, d'autres opérations nécessitaient la réalisation de provisions.

5.3.1 La provision pour dette ou créance auprès de l'État

Le contrat de cession par l'État à la ville du quartier Ferrié de 2011 prévoit le reversement à l'État de 50% du produit des ventes effectuées par la ville dans les 15 prochaines années. La collectivité a refusé de verser cette somme qui lui était demandée par le Trésor public. Au printemps 2019, la ville reste donc débitrice à hauteur de 1,8 millions d'euros vis-à-vis de l'État. Cette dette est une dépense, qui, à défaut d'être payée immédiatement, doit être provisionnée.

La commune espère, depuis 1996, se faire verser par l'État un crédit de TVA de 177 780 euros. Or la commune n'est pas en capacité de démontrer la réalité de ce droit. Par conséquent, elle va probablement être contrainte d'inscrire en charge exceptionnelle cette somme. Le 17 décembre 2018, la commune constitue une provision de 177 780 euros sur ce dossier, ce qui est tardif mais positif. Au printemps 2019, cette provision n'a pas été reprise et reste une charge à prévoir par la ville.

5.3.2 La provision pour créances douteuses

Sur l'ensemble de la période sous examen, la ville a constitué deux provisions pour créance douteuse, l'une en 2016 pour un montant de 12 876 euros, l'autre en 2019 pour 33 592 euros. Or, tous les ans, elle est contrainte de constater qu'elle ne va pas pouvoir recouvrer des sommes pouvant aller jusqu'à 100 000 euros. Son provisionnement est donc insuffisant.

⁸⁴ Le 18 décembre 2017, la ville a constitué une provision de 5.3 millions d'euros pour prévoir le reversement de l'excédent eau et assainissement à l'intercommunalité. La ville considère qu'il s'agit d'une charge certaine, dont le montant exact est connu mais dont la date de réalisation est non précise.

De plus, le comptable public a signalé que deux créances significatives (Doux, pour un montant de 184 000 euros et TDV pour un montant de 223 000 euros) méritaient un provisionnement en raison du caractère incertain de leur recouvrement. Ces sommes n'ont pas été provisionnées à ce jour.

5.3.3 Les provisions pour contentieux

Alors que la commune a connu une centaine de contentieux depuis 2013, aucun n'a fait l'objet d'un provisionnement. Cette situation doit être régularisée : les provisions sont obligatoires dès l'ouverture d'un contentieux en première instance.

Par exemple, le contentieux sur le programme d'aménagement d'ensemble du Tertre n'avait pas été provisionné et a occasionné un versement de 165 000 euros par la commune.

5.3.4 Les provisions pour compte épargne temps

Par délibération du 26 juin 2017, le conseil municipal a adopté un nouveau règlement des comptes épargne temps (CET). Au 31 décembre 2017, 528 agents ont accumulé 6826 jours sur leurs CET. Ce nombre de jours correspond à 29 personnes à temps complet pendant un an.

Si les agents prennent l'ensemble de leurs jours sous forme de congés, il faudra 1,3 million d'euros à la ville pour rémunérer les remplaçants nécessaires. Si les agents choisissent de se faire rémunérer l'ensemble de leurs jours, en supposant (hypothèse basse) que tous les agents soient de catégorie C (75 euros/jour), il faudrait prévoir 511 950 euros.

Quoi qu'il en soit, la collectivité doit provisionner pour cette dépense certaine dont la date est indéterminée.

De manière générale, la pratique de provisionnement de la commune est donc à ce jour insuffisante. L'ordonnateur s'est engagé, en réponse aux observations provisoires, à respecter la réglementation en matière de provision.

Recommandation n° 14 : En application des articles L. 2132-2 et R. 2321-2 du CGCT, constituer les provisions nécessaires.

6 LA SITUATION FINANCIERE

Les manquements à la fiabilité des comptes relevés ci-dessus ne sont pas de nature à faire obstacle à une analyse financière de la situation de la commune⁸⁵.

La ville de Laval connaît une situation financière très difficile : sa dette est très élevée depuis le début des années 2000 par comparaison avec des communes de taille équivalente et au vu de ses capacités de remboursement.

Sur la période 2009 à 2012, la capacité d'autofinancement nette par habitant est nulle et l'encours de dette est compris entre 1500 et 1600 euros par habitant sur le budget principal.

Sur la période 2013-2018, on constate des capacités d'autofinancement nettes négatives à plusieurs reprises, une situation très atypique en 2017 avec l'enregistrement de la sortie de l'emprunt à risque et un encours de dette toujours autour de 1500 euros par habitant sur le budget principal⁸⁶.

Tableau n° 9 : La formation de la capacité d'autofinancement (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	33 971 441	34 428 136	31 954 457	32 363 662	33 024 735	33 112 048	-0,5%
+ Ressources d'exploitation	7 682 516	7 446 117	7 264 677	7 540 432	5 614 954	6 993 217	-1,9%
= Produits "flexibles" (a)	41 653 957	41 874 253	39 219 134	39 904 094	38 639 689	40 105 264	-0,8%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	19 032 025	19 422 732	17 765 817	15 896 921	16 538 191	16 633 136	-2,7%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	11 833 664	12 120 584	10 614 014	9 057 661	6 599 393	4 803 432	-16,5%
= Produits "rigides" (b)	30 865 689	31 543 316	28 379 831	24 954 582	23 137 584	21 436 568	-7,0%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	327 713	359 825	494 223	264 174	302 988	174 096	-11,9%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	72 847 359	73 777 395	68 093 189	65 122 851	62 080 260	61 715 927	-3,3%
Charges à caractère général	12 483 096	12 139 837	11 133 638	10 456 556	10 391 282	10 102 767	-4,1%
+ Charges de personnel	42 155 688	43 678 454	42 038 363	40 327 889	37 125 903	33 981 607	-4,2%
+ Subventions de fonctionnement	5 559 519	5 069 737	5 064 770	4 877 311	5 117 425	4 980 098	-2,2%
+ Autres charges de gestion	1 564 275	1 621 103	1 631 996	1 705 295	1 713 789	1 721 383	1,9%
= Charges de gestion (B)	61 762 578	62 509 132	59 868 766	57 367 052	54 348 400	50 785 855	-3,8%

⁸⁵ L'analyse de la situation financière de la commune porte sur les exercices 2013 à 2018 et uniquement sur le budget principal sauf pour l'endettement. En raison des nombreux changements de périmètre (transferts de compétences à l'intercommunalité, mutualisation) et des événements exceptionnels (par ex : sortie de l'emprunt toxique, reversement des excédents eau et assainissement), la chambre a choisi d'analyser strictement les données telles qu'issues des comptes de gestion sans opérer de retraitement.

⁸⁶ En 2017, la moyenne de la strate 20 à 50 000 habitants est de 1000 euros/habitant, la moyenne de la strate 50 à 100 000 habitants est de 1400 euros.

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annue lle moye nne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	11 084 781	11 268 263	8 224 423	7 755 799	7 731 860	10 930 072	-0,3%
en % des produits de gestion	15,2%	15,3%	12,1%	11,9%	12,5%	17,7%	
+/- Résultat financier	-2 817 649	-2 989 744	-2 706 140	-2 465 577	-15 361 354	-3 463 303	4,2%
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	38 016	19 008	19 008	N.C.
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	613 000	653 000	572 000	475 000	407 000	336 000	-11,3%
+/- Autres produits et charges excep. réels	-10 244	-10 052	221 778	1 203 838	-1 142 520	-972 396	148,6 %
= CAF brute	7 643 888	7 615 466	5 168 061	6 019 060	-9 179 013	6 158 374	-4,2%
CAF nette	900 134	708 703	-1 913 829	-1 182 129	-16 624 936	-1 502 604	NS

Source : comptes de gestion

6.1 Le fonctionnement

Les produits de gestion de la commune connaissent une forte baisse entre 2013 et 2018 passant de 72 à 62 millions d'euros. Si les recettes fiscales propres et les recettes d'exploitation (par exemple paiement des repas de la restauration collective) sont quasiment stables entre le début et la fin de la période, la baisse est très sensible d'une part sur les dotations de l'État (- 2,7 % par an), d'autre part sur les versements de l'intercommunalité (- 16 % par an). La baisse des dotations est un mouvement national traduisant la participation des collectivités au redressement des comptes publics. La forte baisse des versements de l'intercommunalité s'explique par les transferts de compétence et les mutualisations.

Concernant les dépenses de fonctionnement, les charges de personnel comme de fonctionnement diminuent de 4 % par an. Cela s'explique d'une part par les efforts d'économie et de réorganisation faits par la structure, d'autre part par les mutualisations et transferts à l'intercommunalité de services entiers.

L'excédent brut de fonctionnement est de l'ordre de 10 millions d'euros dont 4 à 5 millions sont consacrés à s'acquitter des charges financières.

Les subventions exceptionnelles aux services publics industriels et commerciaux retracent les subventions versées au budget annexe parking.

Les produits et charges exceptionnelles traduisent d'une part en 2016, le versement par la SNCF d'une indemnité de 900 000 euros pour retard pris dans l'aménagement de la passerelle située à la gare, d'autre part en 2017-2018, les versements des excédents « eau et assainissement » (1,1 millions et 0,9 millions d'euros).

6.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les ressources fiscales propres, de l'ordre de 33 millions d'euros par an, sont globalement stables sur la période, bien que deux mouvements soient identifiables :

- la baisse de 10 % des taux après l'élection de 2014, qui a occasionné une diminution des recettes de l'ordre de 3 millions d'euros par exercice⁸⁷ ;
- la hausse des droits de mutation, qui est liée à une augmentation du nombre de transactions immobilières sur la ville de Laval.

Tableau n° 10 : Les ressources fiscales propres (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle
Impôts locaux nets des restitutions	30 530 523	31 155 069	28 655 606	28 534 860	29 141 253	29 526 023	-0,7%
+ Taxes sur activités de service et domaine	1 050 890	1 131 840	1 102 093	1 382 737	1 203 602	863 076	-3,9%
+ Taxes sur activités industrielles	994 782	944 117	908 784	916 188	944 677	910 845	-1,7%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	12 456	12 876	13 188	13 524	13 908	14 208	2,7%
+ Autres taxes (dont droits de mutation)	1 382 791	1 184 234	1 274 786	1 516 353	1 721 294	1 797 896	5,4%
= Res. fiscales propres (nettes des restitutions)	33 971 441	34 428 136	31 954 457	32 363 662	33 024 735	33 112 048	-0,5%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 11 : Le produit des impôts locaux par habitant (2013 et 2017)

En euros par hab.	2013		2017	
	Laval	Strate	Laval	Strate
Taxe d'habitation (y compris THLV)	250	235	235	302
Foncier bâti	310	308	311	331
Foncier non bâti	2	3	2	3
Total	562	546	548	636

Source : Bercy, comptes individuels des collectivités

⁸⁷ L'évolution des bases fiscales explique la remontée progressive par la suite des sommes perçues par la commune. Les nouvelles constructions (« effet bases physiques ») apportent environ 400 000 euros de plus à la commune par an.

Le produit des impôts locaux qui était légèrement supérieur à la moyenne en 2013 est devenu nettement inférieur à la moyenne des communes de la même strate : ainsi en 2017, le montant moyen par habitant de Laval (548 euros) est inférieur de 16 % au montant moyen payé par les habitants des communes de la strate.

Cet écart ne s'explique ni par les taux⁸⁸ ni par les abattements accordés par le conseil municipal (comparables à ceux des autres communes) mais par la faiblesse du niveau des bases nettes imposées (de l'ordre de 1 200 euros par habitant à Laval pour la taxe d'habitation contre 1 500 euros en moyenne dans les communes de 50 à 100 000 habitants)⁸⁹.

Les recettes d'exploitation (produits des ventes de repas, des activités d'accueil de loisir, etc.) sont de l'ordre de 7 millions d'euros.

Les dotations et participations sont en baisse sur la période de 2.7 % par an sur la période. Elles comprennent notamment la dotation globale de fonctionnement qui passe de 250 euros par habitant en 2013 à 184 euros par habitant en 2017.

Tableau n° 12 : Les ressources institutionnelles

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	13 657 910	13 150 105	11 783 339	10 341 652	9 890 723	10 050 629	-5,9%
<i>Participations</i>	3 564 058	4 601 782	4 394 805	4 238 408	5 050 831	4 938 834	6,7%
<i>Autres attributions et participations</i>	1 805 874	1 670 845	1 587 673	1 316 861	1 586 019	1 637 247	-1,9%
Dont compensation et péréquation	1 779 098	1 644 070	1 560 887	1 290 826	1 560 560	1 585 761	-2,3%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	19 032 025	19 422 732	17 765 817	15 896 921	16 538 191	16 633 136	-2,7%

Source : comptes de gestion

6.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la collectivité sont fortement perturbées par le non versement des annuités de l'emprunt à risque sur les exercices 2013 à 2017, puis par le versement en 2017 de la totalité de cette somme. La situation de 2018 est davantage représentative de la situation effective de la collectivité.

Les charges à caractère général diminuent sensiblement sur la période en raison des transferts de service à l'intercommunalité et des politiques d'économie. Les charges de

⁸⁸ Taux de la taxe d'habitation : 19.96 % (strate : 20.73%) ; Taux du foncier bâti : 25.91% (strate 21.34%) ; taux du foncier non bâti : 35.96 % (strate : 38.74%). Chiffres Bercy colloc 2017, strate : communes de 50 à 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

⁸⁹ Le potentiel fiscal d'une commune permet d'apprécier les ressources que peut mobiliser une collectivité. Il permet de calculer le produit potentiel que la commune pourrait percevoir si elle appliquait les taux moyens nationaux et non ses propres taux. Le potentiel fiscal de la ville de Laval est de 1 087 euros par habitant alors que celui de la strate est de 1 298 euros par habitant, ce qui traduit une richesse moindre de la population par rapport à la moyenne nationale.

personnel constituent le principal poste des dépenses de fonctionnement, également affecté par les mutualisations et transferts.

L'endettement très élevé de la commune a causé le versement de plus de 30 millions d'euros d'intérêts et frais financiers entre 2013 et 2018 soit 6 millions d'euros par an. Par comparaison, sur la période 2009-2012, la commune versait 4,6 millions d'euros par an de charges d'intérêts et pertes de change. Cette augmentation de 30 % s'explique principalement par le coût des frais liés aux emprunts à risques. Pour être complet, il faut ajouter à cette somme l'indemnité de sortie qui reste à verser à hauteur d'un million d'euros par an jusqu'en 2025.

Tableau n° 13 : Répartition des charges courantes

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	12 483 096	12 139 837	11 133 638	10 456 556	10 391 282	10 102 767
+ Charges de personnel	42 155 688	43 678 454	42 038 363	40 327 889	37 125 903	33 982 157
+ Subventions de fonctionnement	5 559 519	5 069 737	5 064 770	4 877 311	5 117 425	4 980 098
+ Autres charges de gestion	1 564 275	1 621 103	1 631 996	1 705 295	1 713 789	1 721 383
+ Charges d'intérêt et pertes de change ⁹⁰	2 890 006	3 559 174	2 772 585	2 528 792	15 421 092	3 519 482
= Charges courantes	64 652 584	66 068 306	62 641 351	59 895 844	69 769 492	54 305 887
Charges de personnel / charges courantes	65,2%	66,1%	67,1%	67,3%	53,2%	62,6%

Source : comptes de gestion

6.2 L'investissement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) est la différence entre les produits et les charges courantes (réels de gestion)⁹¹. Celui-ci est d'abord utilisé pour payer les charges financières (principalement intérêts d'emprunt), les éventuelles dépenses et subventions exceptionnelles (par exemple pour Laval, les excédents eau et assainissement). C'est ainsi que se forme la capacité d'autofinancement brute de la commune, qui représente les sommes que la ville peut consacrer au remboursement de sa dette puis au financement de ses investissements.

La commune consacre selon les années, soit plus de 90 %, soit la totalité de son EBF au paiement des intérêts et au remboursement du capital de sa dette.

⁹⁰ Les charges d'intérêts et pertes de change sont présentées ici telles qu'elles apparaissent dans les comptes de gestion. Cependant, sur les exercices 2013 à 2016, elles sont minorées car la ville, alors en contentieux, décide de ne pas verser les annuités d'un emprunt à risque (environ 3 M€ par an). Au contraire, elles sont majorées en 2017, car la ville reverse en une seule fois les sommes provisionnées. En 2018, elles restent sous évaluées car elles ne comprennent pas l'indemnité de 1 million d'euros versée comme indemnité de remboursement anticipé (inscrit en charges exceptionnelles).

⁹¹ La capacité d'autofinancement est ce qui reste de l'EBF, une fois qu'on y ajoute les produits et charges financiers ainsi que les produits et charges exceptionnels, et représente l'épargne qui servira, après remboursement de la dette, à financer les investissements. La CAF nette, après remboursement de l'annuité en capital des emprunts, représente donc l'autofinancement restant disponible pour les investissements.

Ainsi, entre 2009 et 2012, la ville remboursait 6,5 millions d'euros par an de capital de sa dette. Entre 2013 et 2018, elle a remboursé 7,1 millions d'euros par an de capital. Cette augmentation provient du profil de remboursement des prêts.

Par conséquent, la capacité d'autofinancement nette de la ville est négative sur presque tous les exercices sous contrôle, si on prend en compte le non versement d'une partie du remboursement des emprunts à risque.

Au total, la situation financière de la ville apparaît donc durablement dégradée.

Tableau n° 14 : De la capacité d'autofinancement brute au besoin de financement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	7 643 888	7 615 466	5 168 061	6 019 060	-9 179 013	6 157 824
- Annuité en capital de la dette	6 743 754	6 906 763	7 081 890	7 201 190	7 445 923	7 660 428
= CAF nette ou disponible (C)	900 134	708 703	-1 913 829	-1 182 129	-16 624 936	-1 502 604
TLE et taxe d'aménagement	262 653	192 834	262 263	360 983	345 112	452 468
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	882 218	1 767 075	1 537 035	1 142 904	1 123 979	1 430 925
+ Subventions d'investissement reçues	2 297 645	3 287 905	601 279	1 998 946	3 084 978	1 834 963
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	419 117	669 253	786 910	842 357	773 892	495 490
+ Produits de cession	397 555	2 824 721	3 420 725	2 782 512	5 178 698	1 305 818
+ Autres recettes	8 280	3 350	0	10 560	4 450	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	4 267 468	8 745 137	6 608 212	7 138 262	10 511 109	5 519 664
= Financement propre disponible (C+D)	5 167 602	9 453 840	4 694 383	5 956 133	-6 113 827	4 017 060
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	39,7%	70,5%	62,5%	81,8%	-66,3%	59,7%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	13 011 573	13 411 286	7 505 445	7 279 190	9 226 972	6 730 735
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	965 564	350 091	962 923	422 042	1 110 777	3 368 664
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	26 572	3 350	-634 200	0	0	-1 328 865
- Participations et inv. financiers nets	182 993	189 674	-63 377	-66 546	815 126	-338 867
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-9 014 901	-5 001 231	-3 074 965	-1 682 173	-17 267 334	-4 413 408

Source : comptes de gestion

En dépit de cette absence de ressources propres, la collectivité a choisi de maintenir des dépenses d'investissement à hauteur de 9,5 millions d'euros par an en moyenne sur la période⁹².

Pour financer ces dépenses d'équipement d'un montant total de 57 millions d'euros (2013-2018), la commune a bénéficié de financements externes (Etat dont FCTVA, ANRU, Union européenne, de l'ordre de 20 millions d'euros). Elle a par ailleurs eu recours à des cessions de patrimoine (16 millions) et à de nouveaux emprunts.

Tableau n° 15 : Les dépenses d'équipement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	total
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	13 011 573	13 411 286	7 505 445	7 279 190	9 226 972	6 730 735	57 165 201

Source : comptes de gestion

6.3 L'endettement

6.3.1 Le niveau de la dette

Tableau n° 16 : L'encours de dette (2013-2018)

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	81 674 491	81 671 439	84 768 736	81 488 290	78 889 480	81 355 008	-0,1%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	6 743 754	6 906 763	7 081 890	7 201 190	7 445 923	7 660 428	2,6%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-4 199	670	-1 443	3 620	631	-1 200	-22,2%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0	0	N.C.
+ Nouveaux emprunts	6 736 503	10 004 731	3 800 000	4 606 000	9 912 082	3 339 610	-13,1%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	81 671 439	84 768 736	81 488 290	78 889 480	81 355 008	77 035 390	-1,2%

Source : comptes de gestion

⁹² Par comparaison, le niveau des dépenses d'équipement sur la période 2009-2012 était comparable, à 9.4 M€ par an.

Le niveau de la dette du budget principal apparaît en baisse légère sur la période, autour de 80 millions d'euros sur les derniers exercices, ce qui est sensiblement plus bas que la moyenne 2009-2012 (86 millions d'euros d'encours moyen). Le volume des nouveaux emprunts (38,3 millions d'euros entre 2013-2018) est comparable au total des remboursements de capital (43 millions d'euros entre 2013 et 2018)⁹³.

Cependant, en ce qui concerne le volume de l'encours de la ville, l'analyse doit être particulièrement prudente. En effet, au-delà de cet encours de dette, la ville va devoir payer à des échéances diverses des sommes significatives (dont certaines sont d'ores et déjà provisionnées). C'est le cas :

- de l'accord de sortie de l'emprunt à risque, qui prévoit le versement de 1 million d'euros par an jusqu'en 2025 (soit 7 millions d'euros au 31 décembre 2018, non provisionné) ;
- des sommes dues par la commune à l'État concernant les cessions du quartier Ferrié (de l'ordre de 1,8 millions d'euros au 31 décembre 2018, non provisionné) ;
- de sommes dues à l'intercommunalité portant sur le reversement des excédents d'eau et assainissement (4,3 millions d'euros au 31 décembre 2018, provisionné) ;
- de la dette portée par l'établissement public foncier local (400 000 euros pour Val de Mayenne au 31 décembre 2018, non provisionné) ;
- de la dette inscrite au budget annexe parking (7 millions d'euros au 31 décembre 2018) et du besoin de financement pour équilibrer le lotissement Beauregard (1,6 millions d'euros au 31 décembre 2018).

En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué avoir bien connaissance des différentes dépenses à prévoir listées par la chambre.

6.3.2 La capacité de désendettement

La capacité de désendettement mesure la capacité de la commune à rembourser son encours de dette au regard des ressources tirées de son fonctionnement. Pour une commune, il est de coutume de considérer qu'une capacité de désendettement supérieure à 8 ans témoigne d'une situation fragilisée.

Sur la période 2009-2012, la capacité moyenne de désendettement de la ville est de 12 ans. Sur la période 2013-2017, ce ratio s'envole et dépasse significativement ce niveau⁹⁴. Une fois les sorties d'emprunts à risque réalisées, la commune reste en 2018 sur un ratio supérieur à 12 ans, alors même que de nombreuses sommes pourtant dues par elle ne sont pas inscrites en dette financière au 31 décembre 2018 (comme indiqué ci-dessus en 6.3.1).

L'endettement de la collectivité est donc très élevé au regard de ses ressources. Son maintien à ce niveau a un coût très significatif pour la collectivité, de l'ordre de 6 millions d'euros par an en intérêts et charges financières.

⁹³ La situation était comparable sur 2009-2012 : 22 millions de nouveaux emprunts, 26 M€ de remboursement.

⁹⁴ La capacité de désendettement telle que calculée dans le contrat Etat-ville du 2 juillet 2018 s'établit ainsi : 13 ans en 2016, 30 ans en 2017. Ce chiffre s'explique, cette année-là essentiellement, par l'impact de l'emprunt à risque.

6.3.3 Nature de la dette

La ville de Laval avait, depuis le milieu des années 2000, contracté des emprunts à risque. La période 2013-2018 est marquée par la transformation de ces emprunts (classés E3 ou F6 dans la charte Gissler⁹⁵) en emprunts qui présentent des risques nuls ou modérés. L'encours risqué était de l'ordre de 17 millions d'euros en 2013.

Tableau n° 17 : Classement de l'encours de dette selon la charte Gissler

<i>En millions d' €</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>A1 (taux fixe ou variable simple euro)</i>	52.6	64.1	61.3	60.5	73.0
<i>B1 (barrière simple indice euro)</i>	1.7	1.6	1.4	1.3	1.1
<i>B2 (barrière simple inflation)</i>	9.2	9.0	8.8	8.0	7.0
<i>E3 (structuré multiplicateur de 5)</i>	7.6				
<i>F6 (hors chartes Gissler)</i>	10.2	10.0	9.8	9.0	
<i>Total</i>	81.6	84.7	81.4	78.8	81.3

Source : commune.

Concernant l'emprunt structuré classé E3 contracté en 2007 et dont le capital restant dû en 2014 était de l'ordre de 7,6 millions d'euros, le conseil municipal a accepté un accord transactionnel qui a conduit à rembourser une part du capital et les intérêts restant à payer tels qu'estimés en 2014 (2,5 millions) mais supprimant l'incertitude sur les montants à payer. En définitive, la ville a bien payé la quasi-totalité du coût de l'emprunt risqué.

Sur cette sortie, le conseil municipal a été insuffisamment informé : en particulier le montant de l'indemnité de remboursement anticipé de 2,5 millions⁹⁶ n'a pas été clairement présenté. Par ailleurs la comptabilisation était incorrecte : dans la mesure où le coût de sortie était intégré dans le taux du nouveau prêt, une inscription au compte 6682 aurait dû être réalisée.

Concernant le produit classé F6 dont l'encours était de l'ordre de 10 millions d'euros en 2013, la ville a engagé un contentieux avec la banque concernée en 2012 qui a abouti à un

⁹⁵ La charte Gissler est une classification des produits à risque croissant de 1 à 5 (quant aux indices utilisés) et de A à E (quant aux structures d'emprunts). Les produits A1 sont les moins risqués, les produits E ou F sont les plus risqués.

⁹⁶ En effet, la ville de Laval a bien été contrainte de payer ces 2,5 millions, dont l'essentiel a été intégré dans le niveau du taux du nouveau prêt contracté.

jugement du Tribunal de grande instance de Paris de janvier 2016 condamnant la banque pour manquement à ses obligations d'information et de mise en garde et appelant à une médiation entre les parties. Après cette médiation, le 27 février 2017, le conseil municipal autorise la signature d'un accord transactionnel prévoyant le règlement par la ville des échéances passées provisionnées ainsi que le versement de 8,7 millions d'euros sur huit ans comme indemnité de sortie. Cet accord a permis de supprimer le risque de taux très significatif auquel était exposée la ville. La ville s'est engagée au versement jusqu'en 2025 d'un montant de l'ordre de 1,1 millions d'euros par an, ce qui représente, en 2019, plus d'un tiers des charges financières versées par la commune.

Au printemps 2019, la commune n'a plus d'encours risqué.

Enfin, en matière d'emprunt, il appartient au conseil municipal de fixer l'étendue de la délégation qu'il souhaite donner au maire. L'assemblée délibérante doit pouvoir mesurer l'étendue de son engagement financier⁹⁷. Sans contrevenir à la loi, la délégation accordée au maire de Laval s'avère très large, en considération surtout de l'expérience malheureuse de la commune en matière d'emprunts structurés. Une réduction du périmètre de cette délégation serait opportune pour prévenir tout nouvel engagement sur des produits risqués.

6.4 Perspectives et prospectives

En raison de l'incertitude liée aux emprunts risqués, la capacité de la ville à effectuer de véritables perspectives au cours de la période a été limitée. Au printemps 2019, la commune a une visibilité nettement supérieure sur les charges qu'elle va devoir supporter dans les années à venir par rapport à la situation de 2013. La capacité de prospective et l'information du conseil municipal sur ce point doivent en conséquence nettement s'améliorer.

Or, la ville a présenté en novembre 2018, dans le rapport d'orientation budgétaire, une prospective dont le contenu est sensiblement différent d'une projection ultérieure, réalisée en janvier 2019. S'il n'est pas anormal que de tels documents évoluent, et s'il est compréhensible par exemple que les cessions aient un caractère assez aléatoire, la collectivité doit s'attacher à améliorer la prospective financière telle que présentée au conseil municipal.

Ce point est d'autant plus important que, sur les exercices 2020 à 2023 :

- le niveau des charges financières à supporter restera compris entre 3,1 et 3,5 millions d'euros (en raison notamment du poids toujours présent de l'indemnité de sortie de l'emprunt risqué),
- le profil de la dette actuelle prévoit un niveau de remboursement de capital de l'ordre de 8,3 millions d'euros.

Autrement dit, la totalité de l'excédent de gestion que la commune peut dégager (même après plan d'économie significatif sur les dépenses de fonctionnement déjà prévu) va être consacré au remboursement du capital et des intérêts des emprunts.

⁹⁷ Il est recommandé que l'assemblée délibérante puisse mesurer l'étendue de l'engagement financier et ne se prononce pas "dans l'ignorance d'éléments d'information susceptibles d'influer sur le sens de sa manifestation de volonté" (TA de Lille 5 décembre 1989 Commune de Pernes-en-Artois - CE n°117920, 2 février 2000, commune de Saint Joseph).

Dans la prospective de janvier 2019, la capacité d'autofinancement nette reste négative ou nulle jusqu'en 2023. Ainsi, sauf à augmenter la pression fiscale, la ville n'aura aucune autre ressource pour réaliser des investissements que de nouvelles cessions et de nouveaux emprunts.

ANNEXES

Annexe n° 1. : Charges d'électricité et de gaz payées en 2018.....	82
Annexe n° 2. Rémunérations versées au personnel d'animation contractuel en 2017.....	88

Annexe n° 1. : Charges d'électricité et de gaz payées en 2018

LIEU	Total charges (électricité et gaz) en euros
ECOL	240 792
ECOLE GERMAINE TILLON	16 474
GROUPE SCOLAIRE JACQUES PREVERT	11 937
ECOLE ELEMENTAIRE EUGENE HAIRY	14 100
ECOLE PRIMAIRE BADINTER MURAT	6 301
ECOLE MATERNELLE BADINTER	3 592
GROUPE SCOLAIRE MARCEL PAGNOL	20 473
GROUPE SCOLAIRE JULES VERNE	9 108
ECOLE MATERNELLE SAINT EXUPERY	13 042
ECOLE MATER ET RESTAU L PERGAUD	13 897
ECOLE DE THEVALLES	11 859
ECOLE MATERNELLE THEVALLES	3 762
ECOLE ELEMENTAIRE THEVALLES	1 851
ECOLE MATERNELLE SENELLE	8 784
ECOLE MATERNELLE GER. PHILIPPE	7 244
ECOLE MATERNELLE MICHELET	7 165
ECOLE MATERNELLE P. KERGOMARD	6 349
ECOLE ELEMENTAIRE SENELLE	12 371
ECOLE ELEMENTAIRE SAINT EXUPERY	2 261
ECOLE ELEMENTAIRE VICTOR HUGO	5 031
ECOLE ELEMENTAIRE ALAIN	10 654
ECOLE ELEMENTAIRE LOUIS PERGAUD	2 607
ECOLE ELEMENTAIRE VAL DE BOOTZ	9
GROUPE SCOLAIRE ALFRED JARRY	4 216
GROUPE SCOLAIRE HILARD	18 280
ECOLE MATERNELLE D HILARD	761
GROUPE SCOLAIRE FRANCOISE DOLTO	7 319
GROUPE SCOLAIRE FRANCOISE DOLTO	10 892
GROUPE SCOLAIRE FOURCHES	4 584
RASED JULES VERNE	166
SOUS STATION JULES VERNE	1 383
SOUS STATION JEAN GUEHENNO	1 178
LA SENELLE	3 141
RESTAURANTS SCOLAIRES	12 170
RESTAURANT SCOL GS ST EXUPERY	2 035
REFECTOIRE SCOLAIRE GS HILARD	2 478
RESTAURANT SCO ECOLE ELE V HUGO	1 395
RESTAURANT SCOLAIRE ECOLE ALAIN	1 874
RESTAURANT SCOLAIRE	2 378
RESTAURANT SCOLAIRE GS FOURCHES	2 010
VIE DE QUARTIER	98 809
MAISON QUARTIER DES POMMERAIES	11 994

ABRI PECHE	414
MQ DES FOURCHES	7 979
MQ DU BOURNY	4 926
SALLE POLYVALENTE LE BOURNY	7 371
MQ SECT SAINTE CATHERINE	2 593
LOCAUX ST NICOLAS (MQ)	277
MQ FOURCH SECT HOPITAL 1 ETG	3 486
MQ HILARD SECT PERDRIERE ATELIE	314
MQ AVESNIERES	496
MQ AVESNIERES	8 229
MQ FOURCHES LOCAL ANIMATION	958
APT LOCAL PRI MON DESIR MQ	124
MQ FOURCH RA CLUB PHOTO RADIO	281
MQ ST NICOLAS	3 141
MQ SECT VAL DE BOOTZ	351
MQ DACTERIE	820
MQ DAVOUT	579
MQ SECT GUE ORGER	1 862
ESPACE ROBERT TATIN MQ	3 165
MQ SECTEUR VIGNES	5 401
MQ SECT PAVEMENT	8 932
MQ SECT PONT PARIS	2 257
MQ THEVALLES	4 944
MQ HILARD SECT LEO LAGRANGE	8 672
LOCAL ATELIER PRI MON DESIR HAN	787
MQ GRENOUX	4 817
MAISON DE QUARTIER VAL DE BOOTZ	1 229
SALLE DU TERTRE MAIRIE DE LAVAL	2 052
MAISON DE QUARTIER_ GRENOUX CITY STADE	359
ALSH	29 547
CENTRE LOISIRS PLAINE D AVENTU	7 361
CENTRE DE LOISIRS G.BRASSENS	4 771
CENTRE AERE	282
CLEP	5 958
LUDOTHEQUE	154
CENTRE LOISIRS DES FOURCHES	11 021
PETITE ENFANCE	55 393
CRECHE L OISEAU FLUTE	27 826
CRECHE TISTOU	5 727
HALTE GARDERIE LES TROIS POMMES	3 265
CRECHE A TIRE D'AILE	13 280
CRECHE PAIN D EPICES	3 972
CRECHE MURAT	1 323
ESPACES PUBLICS	10 016
LE KIOSQUE	3 970
TOILETTES PUBLIQUES	582
FONTAINE VAUFLEURY	407

JET D EAU	5 058
CULTURE	204 753
VIEUX CHATEAU	42 735
SALLE POLYVALENTE BIBLIOTHEQUE	49 884
MUSEE ST-JULIEN	7 725
ANCIENNE MAISON DE RETRAITE	37 311
ECOLE DE MUSIQUE	934
ATELIER DE PEINTURE	146
ATELIER ART ET SCULPTURE	1 112
ECOLE DE DESSIN	207
MUSEE ECOLE DE LA PERRINE	4 254
ECOLE DE MUSIQUE	5 474
ATELIER MUSIQUE	409
ATELIER THEATRE	7 844
ECOLE MODERNE DE MUSIQUE	1 988
BATEAU LAVOIR ST-JULIEN	284
TOUR RENAISE	2 295
MUSEE DE L'ECOLE	4 450
MAISON DU GRAND VENEUR	4 963
ESPACE ALAIN GERBAULT MUSEE	5 055
MAISON BRIAND CHALET SUISSE	1 028
CHAPELLE	15
BAINS DOUCHES LAVALLOIS	1 466
RUE DE RASTATT	921
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	18 033
ECA SCOMAM	2 790
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	506
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	209
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	1 706
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	489
ESPACE CULTUREL ASSOCIATIF	519
EDIFICES CULTUELS	15 095
EGLISE DES CORDELIERS	7 646
EGLISE DE GRENOUX	217
EGLISE SAINT VENERAND	7 232
EQUIPEMENTS SPORTIFS	392 474
PALINDROME	75 884
GYMNASE JEFF LEMOINE	20 645
STADE OLIVRY	7 103
VESTIAIRES DE RUGBY	8 176
UNION SPORTIVE LAVALLOISE	38 379
ARROSAGE TERRAIN D'HILARD	346
SALLES DE SPORTS HILARD	15 497
COMPLEXE SPORTIF DE L AUBEPIN	6 814
BATIMENT 63	5 845
GYMNASE AMBROISE PARE	9 827
GYMNASE JACQUES CHAMARET	6 368

GYMNASE PASCALE MESNARD	17 515
GYMNASE GASTON LESNARD	12 332
GYMNASE BACLERIE	8 508
GYMNASE CROSSARDIERE	3 594
SALLE DE JUDO DACTERIE	3 637
GYMNASE JULES RENARD	12 564
GYMNASE RENE LE COZ	10 612
GYMNASE LA SENELLE ECOLE	3 832
GYMNASE CONSTANT LAISIS	11 823
GYMNASE FRANCS ARCHERS	13 216
TERRAIN DE BOULES GAUCHERIE	450
PREFA - RUE DES SPORTS	1 545
VESTIAIRES	2 480
GYMNASE NOEMIE HAMARD	19 034
GYMNASE ALAIN GERBAULT	6 548
LOCAUX SPORTIFS FRANCS ARCHERS	9 920
DOJO DES FRANCS ARCHERS	2 460
STADE JEAN YVINEC	721
TERRAIN FOOT CROIX DES LANDES 1	6 121
TERRAIN FOOT CROIX DES LANDES 2	2 624
STADE YVINEC	2 846
VESTIAIRES DAVOUT	2 392
STAND DE TIR RTE D'ANGERS	7 114
CLUB NAUTIQUE	7 889
SALLE DE JUDO GAUVILLE	7 500
TERRAIN DE BOULES FRANCS ARCHER	1 394
SALLE DE TENNIS	730
SALLE DE BOXE	374
TERRAIN DE BOULES JEAN MACE	966
BUREAU EX GARDIEN ASPPT	1 584
STADE LAVALLOIS OMNISPORTS	6 359
COMPLEXE SPORTIF	8 906
STADE DE FOOT	
ASSOCIATIONS	83 986
ESPACE NOEL MESLIER	2 412
BATIMENT 19	8 266
ESPACE ASSOCIATIF	554
ASSOCIATION UFC QUE CHOISIR	2 580
ASSOC DIV PREVENTION ROUTIERE	782
COURS DE TISSAGE	1 528
ASSOCIATION 3 A	1 059
COSEM	1 641
ASSOCIATION O.C.C V LAVAL	1 043
ASSOCIATIONS DIVERSES RUE PROVENCE	196
FERME DU BOIS GAMAT 1	1 960
JARDINS DU COEUR	3 741
LECTURE EN TETE	830
LOCAUX ASSOCIATIFS CHANZY	202
LOCAUX ASSOCIATIFS ST TUGAL	367

MAISON DES SYNDICATS COMMUNAUX	3 221
MAISON DES SYNDICATS	24 416
ASSOCIATIONS DIVERSES BOIS GAMATS	2 426
SECOURS POPULAIRE	195
PORTE BEUCHERESSE	267
LOCAL ASSOCIATIF VAL DE MAYENNE	16 110
LOCAL ASSOCIATIF PONT DE MAYENNE	502
GRETA	9 689
MUNICIPAUX	286 232
CENTRE ADMINISTRATIF MUNICIPAL	47 257
MAISON DU 18EME VILLE DE LAVAL	1 703
HOTEL DE VILLE	7 357
SERVICE INFORMATIQUE CUISINE C	62 228
DIRECTION GENERALE SERV TECHNI	24 655
IMPRIMERIE MUNICIPALE	27 534
CENTRE TECHNIQUE MUNICIPAL	76 687
SYNDICAT INITIATIVE SERV COMMU	5 425
BATIMENT 13	1 649
BATIMENT 73	
LOCAL ESPACES VERTS FERRIE	1 701
LOCAL TECHNIQUE PARE	443
LOCAL ESPACES VERTS JEANNE JUGAN	171
VESTIAIRES ESPACES VERTS	427
LOCAL ESPACES VERTS JULES TROHEL	913
LOCAL POLICE MUNICIPALE	3 009
POLICE MUNICIPALE	1 267
CENTRE HORTICOLE	23 806
CIMETIERES	5 606
LOCAL GARDIEN CIMETIERE	309
CIMETIERE VAUFLEURY	2 959
ACCUEIL CIMETIERE FALUERES	2 095
ARCHIVES MUNICIPALES	242
AUTRES	40 961
FOIRAIL	17 419
BATIMENT 14	-
LOCAL OPPOSITION	170
LOGT BUFFARDIERE HYPPODROME	360
PARKING ELUS BEAUSOLEIL	128
PARKING DE LA GARE FONTAINE	-
PARKING HAUTE CHIFFOLIERE	123
LOGEMENT 3048	884
COMMUNS	126
VILLE DE LAVAL	837
BATIMENT A TOURELLES	1 795
CAMPING LE POTIER	1 112
MISE EN LUMIERE	5 522
BORNES MARCHE	2 840

BATIMENT 46	
FLAMME SOLDAT INCONNU	50
LOGEMENT USINE DES EAUX	4 230
LOGEMENT USINE DES EAUX	618
USINE DES EAUX	2 233
COMPTE 1-5YAP4GT	1 477
COMPTE 1-7H3WCY9	398
COMPTE 1-KGG2-73	450
COMPTE 1-KGI5-57	190
ILLUMINATIONS	2 696
ECLAIRAGE PUBLIC	492 562
TOTAL 2018	1 971 091

Source : commune, extraction BO

Annexe n° 2. Rémunérations versées au personnel d'animation contractuel en 2017

Le tableau ci-dessous présente les rémunérations effectivement versées aux animateurs contractuels au cours de l'année 2017. Chaque ligne représente la rémunération versée à un agent.

janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre
1 254	1 283	1 268	1 099	672	1 003	648	700	86		76	
856	803	1 131	802	1 229	1 396	1 370			748	1 201	919
76	156	155	155	155	155	18					
1 096	915	752	936	1 194	1 257	1 384	335	670	711	1 119	879
									410	63	
							1 672				
1 022	732	614	887	1 278	989	1 116				719	550
657	676	670	588	802	735	146				208	
835	795	700									
						1 334	356				
						1 760	1 760				
381											
1 006	1 024	1 014	1 036	1 013	1 908	1 013	1 013	1 464	1 250	1 603	1 250
1 219	1 282	1 206	1 206	1 230	1 550	1 206	1 310				
										388	576
					181	240	73		376	326	390
						89					
									23		
					655	1 066	694				
265											
							591	527			
									621	948	819
1 138	1 175	1 160	1 178	1 109	1 497	1 106	1 106	1 106	1 106	1 503	1 100
134	70	75	29	202	637	714	197				
								569			
190	218	193	193	193	180	45					
1 520	984	1 065	939	1 377	1 239	291	1 620		299	396	354
29	91	14	54		52	1 347	1 156				
329	560	349	920	351	612	656	141		560	777	685
971	918	725									
706	710	692	692	894	836						
						1 511	1 511		270	705	814
96	84	63	189	82							
							1 174	993	499	354	
1 180	1 174	836	1 337	1 199	1 675	1 396	915	716	1 051	1 415	1 099
352	363	447	447	447	447	104			499	354	422
					167	1 250	834				
1 387	1 443	1 520	1 466	1 429	1 905	977	977	1 137	1 511	1 899	1 704
			515	354	875	939	227	691	925	1 361	929
1 641	1 224	823	776	1 236	2 457	2 714	5 480	657	855	1 010	952
											25
					145	190	54				
1 336	959	947	942	968	1 227	995	974	1 614	989	1 323	989
						147	88		79		
									571	889	585
777			41								
						1 334	356				

859	879	696	975	1 041	1 213	914	989	691	936	1 193	916
					167	1 250	834				
1 452	1 154	910	1 078	1 405	1 507	1 187	1 255	885	960	1 422	854
221	228	225	225	225	225	62			288	190	279
							1 496	89			
394	345										
679	694	693	684	693	910	682	700	700	686	912	688
						1 760	1 760				
										41	
174	159	41	79	66	109	132					
							1 138				39
		59	680	766	1 326	1 609	546				
	107	25									
138	533	290									
1 398											
1 021	1 021	955	955	1 545	1 409	1 138	1 224	921	1 032	1 473	1 146
	82	254	506	326	458	416			642	235	546
900	972	1 027	1 054	1 165	1 316	960	1 023	742	1 026	1 222	1 146
	1 106	354	611	526	1 375	1 275	798	161	785		
1 219	1 250	1 243	1 234	1 243	1 637	1 233	1 250	1 250	1 236	1 637	1 243
						1 156					
114											
458	689	433	599	452	635	377	63	578	709	1 056	708
					98	163	54		206	190	254
						1 760	1 760				
829	816	927	927	974	1 216	337				14	
					204	467	57		95		20
401	680	261									
								657	1 031	1 584	1 165
	868	893	1 721	766		1 599	664	1 526	1 358	572	1 165
125	170	109	190	32							
							896				
								41		68	
142	73	25	68	52	70	111	27		118	88	
526	569	544	571	544	553	745	852	442	505	886	542
1 228	1 266	1 250	1 250	1 250	1 647	1 250	1 250	1 250	1 250	1 647	1 250
594											
806	1 620	772	778	1 004	807	850	14	753	753	1 348	790
1 091	772	719	695	1 263	1 064	755	719	847	698	906	689
221	228	225	203	225	229	781	262				91
						720	1 693				
925	1 095	531	801	1 218	1 130	599	821		654	779	950
1 432	1 465	1 450	1 447	1 505	1 899	1 397	1 402	1 352	1 893	1 832	1 450
997	1 353	847	1 060	954	768	208					
446	460	454	454	454	454	106			476	381	449
1 212	1 249	1 234	1 109	1 359	1 788	1 676	1 234	1 234	1 234	1 631	1 234
836	757	792	720	1 085	972	322		594	603	1 239	761
							1 496				
						597					
			109	218							
									258	320	453
									218	240	277
907	986	998	1 240	1 361	1 503	1 166	1 637	1 062	1 268	1 600	456
										501	1 240
667	928	980	973	1 256	1 314	968	1 043	729	983	1 259	980
						445	1 487				
1 211	967	795	991	1 278	1 621	1 198	803	658	896	1 854	1 168
							1 672				

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	172	356	635	240	510	610	104		583	372	510
183	272	195	342	195	292	322	68				
1 220	1 254	1 246	1 239	1 245	1 638	1 359	1 250			132	
						1 019	1 600				
									642	936	646
									626	1 523	127
						1 334	356				
287	461	203	355	301	478	300	79		485	211	326
467	875	476	311								
									32		
									186	775	435
1 179	1 194	361	361	740	581	283	274				
208	80										
											394
						759	264				
										1 781	998
						299	100				
450	523	536	486	459	459	76					
715	683	679	674	688	1 134	781	710	784	702	988	1 684
									75	127	45
											39
311	320										
										179	413
410	601	360	682	417	469	1 347	669		506	655	
436	494										
											181
									490	449	
2											
									186	333	510
171	619	311									
1 025	727	645	772	3 567	1 411	1 709	1 798	691	1 099	1 465	1 051
227	234	231	231	201	231	39					
635	654	647	647	647	647	151		677	677	1 001	677
											23
1 932	1 159	1 115	1 097	647	1 183	2 198	525		1 203	1 329	908
											478
				36	122	1 096	1 543	76		345	86
						1 760	1 760				
761											
677	697	726	730	725	931	243	37	773	687	858	763
			433				1 672				
128											
									120		
296	474	287	358	102	272	220					
111	545	237	481	233	214	107					
							1 672				
246	354	145	254	145	277	347					
						1 334	356	445			
316	326	322	322	322	322	75			354	245	286
1 219	1 254	1 245	1 250	1 243	1 635	1 236	1 250	1 250	1 236	1 637	1 238
										138	453
						1 245		1 067			
	25										
					390	680	163		644	459	519
							1 672				
1 115	843	847	856	829	1 359	1 047	1 067	1 096	1 096	1 423	1 110
						1 971	273	1 069	621	1 063	676
1 232	1 067	1 107	1 167	1 160	1 337	990	782	1 013	809	1 114	809

										63	302
					163	419					
1 202	1 060	735	931	848	1 679	2 995	1 684	718	719	889	931
						1 334	356				
480	283	280	280	973	423	208	1 672		419	875	464
1 057	877	873	1 251	1 008	1 250	745	755			131	
551	814	347	637	254	655	712	687	54	408	732	
271	3										
											91
180	256	122	274	122	206	95	20				
						1 156					
											131
				23	68						404
						1 156	947	340			
										258	
										353	439
									254	252	238
				41		50					
926	957	996	1 021	1 205	1 263	944	989	688	788	997	808
292	512	288	605	272	571	748	147		444	533	
221	218	257	281	244	320	114	20				
223											
269	608	354	619	277	481	1 855	2 021	43	526	564	614
						1 334	356				
	41	59									
							1 298				
						869	1 144				
485	623	200	657								
						510	82				
1 393	1 020	912	910	1 284	1 514	1 160	967	1 080	968	1 277	1 009
693	700	692	692	1 066	1 080	860	930			94	
					721	2 216	327				
1 030	860	975	765	1 028	1 006	174					
363											
			245	118	224	231			326	696	480
			222	220							
849	1 074	728	882	1 197	1 326	937	1 012			110	
27	243	127	379	161	394	388	91		59		
1 092	1 506	1 222	3 212	1 521	1 891	1 229	1 225	647	1 325	1 327	1 114
						76					
301	474	197	526	254	467	560	120		565	329	354
									143	175	238
							946	50			
						1 334	356				
						1 334	356				
									163	608	490
		57	632	239	423	253		770	706		
	128	14			476	1 093	227		701	322	
									292	365	793
								1 490	956	1 663	1 144
			231								
1 101	990	1 030	1 053	1 273	1 170	896	1 142			95	
1 228	1 266	1 250	1 250	1 250	1 647	2 519	1 250	1 469	1 250	1 709	1 724
314	478	354	757	648	605	653					
1 228	1 394	1 250	1 257	1 250	1 647	1 250	1 250	1 250	1 250	1 647	1 250
22	52	27	98	25	152	177	63				
696	715	709	706	710	708	138		486	629	1 143	1 273
					444	898	1 047				

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

									16		
570	933	390	893	766	703	970	88	428	930	1 007	1 002
379	400	395	395	395	395	92		1 202	1 202	1 585	1 228
36											
						978	356				
						711					
551	679	632	946	888	897	1 115	611	847	854	956	481
						889	1 352		427	1 530	822
1 314	966	774	852	846	1 619	992	855	991	829	1 224	1 043
							1 672				
	2 017	1 171	1 083	1 182	1 210	506	521	1 000	1 075	2 116	1 077
									82	204	190
								1 177	1 278	1 515	1 256
									229	868	1 349
									709	1 498	724
										478	580
289	363	573	344	754	147						
	289	793	213	573	891	918	380			204	
					333	1 228	305				
1 398	1 266	1 250	1 250	1 250	1 867	1 250	1 250	1 250	1 250	1 647	1 250
1 028	1 133	952	971	1 030	1 807	1 073	971	1 036	885	1 242	896
652	655	625	779	625	862	790	649	4			
1 234	1 240	1 199	1 240	1 327	1 713	1 031	985				
663	523	122	190	54							
										98	
415	555	797	547	450	776	478	414				
421											
977	1 008	1 005	996	1 046	1 413	244		796	861	973	796
661	670	663	663	681	663	155		486	613	961	622
818	822	735	748	735	1 049	910	739	983	737	1 086	783
125	277	362	244	203							
					141	138					
	1 250	902	751	964	1 016	174	197				
							1 672				
552	592	912	814	615	359	84					
1 171	1 225	1 192	1 192	1 192	2 117	1 249	1 249				
1 260	785	688	707	1 059	810	501	846			45	
846	847	694	694	1 168	1 328	694	694			331	
						1 145	305				
					77						
			289	127	32						
479	662	143									
1 079	1 173	931	1 096	1 654	1 684	1 095	992	1 010	1 008	1 185	1 009
653	673	665	665	721	891	721	823			280	
94 098	97 237	82 328	93 037	95 620	117 070	138 161	119 691	56 592	75 122	104 736	82 774

Source : fichiers de paye



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy

BP 14119

44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr



Réponse de Monsieur François ZOCCHETTO,

Maire de la commune de Laval,

**au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire**

en date du 22 octobre 2019



FRANÇOIS ZOCCHETTO
MAIRE DE LAVAL

010 - Pays-de-la-Loire - 02

KPL GA190826 KJF

24/10/2019

Laval, le 22 OCT. 2019

Monsieur Bertrand DIRINGER
Président de la Chambre régionale
des comptes des Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES cedex 01

Nos réf. : BL/EA/GV
Vos réf. : ROD2019-123 / GD191534

Objet :
Réponse de la ville de Laval aux observations définitives
de la Chambre Régionale des Comptes (ville de Laval)

Courrier arrivé le
24 OCT. 2019
Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

Monsieur le Président,

Vous m'avez notifié le 23 septembre 2019 les observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval, pour les exercices 2013 et suivants.

J'en ai pris connaissance avec attention. Aussi, je me permets d'apporter des éléments complémentaires sur les observations ou analyses contenues dans votre document, lesquelles sont jointes en annexe du présent courrier.

Je vous informe que le rapport sera présenté au Conseil Municipal du 14 novembre.

Je reste à votre disposition et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.

François ZOCCHETTO

Éléments de réponse aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes sur le contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Laval

1- La ville a engagé une démarche ambitieuse de performance qui a conduit à transformer sa gestion

Dès 2015, les élus ont validé les axes d'une démarche globale de performance conduisant à transformer de manière très nette sa gestion. Elle se compose de plusieurs axes concourant à une approche plus transversale, une gestion par politique, une plus grande transparence. Les volets suivants ont été retenus :

- volet 1 : pilotage des politiques publiques
- volet 2 : une organisation performante
- volet 3 : développement des compétences
- volet 4 : responsabilisation budgétaire
- volet 5 : stratégie immobilière
- volet 6 : politique achat
- volet 7 : relations avec les satellites et partenaires

Ces orientations ont été mises en œuvre dès 2015 et ont largement modernisé la gestion municipale. La Chambre souligne les *"importants efforts depuis 2017 pour améliorer le suivi des politiques publiques menées, en particulier par la définition pour chaque secteur de politique publique des objectifs de l'année et des points principaux d'amélioration"*. Cette approche a, comme l'a écrit la Chambre, constitué *"une amélioration significative dans le pilotage de la collectivité"*.

Cette démarche contribue à la fois à **renforcer la performance de la collectivité mais aussi sa transparence**. À titre d'illustration, le budget présenté aux élus est désormais construit par politique publique, permettant ainsi une meilleure *"visibilité"* et une meilleure appropriation de la destination des crédits.

- Comme indiqué à la Chambre, **la stratégie immobilière a été inscrite en 2015 dans la démarche de performance**. Elle vise à connaître le patrimoine, l'optimiser (dans ses usages et dans ses périmètres) et à déployer une stratégie d'investissement générant des économies de fonctionnement. S'agissant du volet relatif à la connaissance du patrimoine, la ville a entrepris en 2018, la refonte complète de son inventaire physique et sa mise à jour. Les informations concernant le patrimoine immobilier bâti, dispersées aujourd'hui dans plusieurs bases de données, vont être réunies en 2019 en une seule base, dans le logiciel Atal utilisé par la direction des bâtiments pour le suivi et la maintenance des bâtiments. À cet effet, l'ensemble des biens immobiliers est en cours de codification.

Ce travail de connaissance des bâtiments est le préalable indispensable à une démarche de responsabilisation des occupants, dans le cadre, notamment, de la politique de réduction des consommations énergétiques.

- La ville partage les observations de la chambre s'agissant de **l'information au Conseil municipal**. Si l'information budgétaire s'est nettement améliorée, elle entend bien développer les efforts déjà engagés en ce sens. Ainsi, une information plus régulière sur l'action municipale ou communautaire, sur celle des satellites sera réalisée. La recommandation de la Chambre s'inscrit donc la continuité des efforts engagés ces dernières années.

La ville entend notamment apporter une attention particulière au suivi et au contrôle des satellites et singulièrement les sociétés dont elle est actionnaire ou les délégataires de service public.

Pour contribuer à ce contrôle accru, **une fonction de contrôle de gestion externe**, mutualisée avec Laval agglomération, va être créée au sein de la mission performance. Ce poste permettra une analyse et une maîtrise plus forte des contrats de délégation de service public, singulièrement des éléments financiers des délégations de service public et plus largement de tous les satellites.

Cette évolution complètera la démarche de performance résolue engagée par la ville en 2015 et dont la Chambre a pu remarquer la pertinence et les résultats dans la transformation de la gestion interne.

- **La gestion des ressources humaines** s'est inscrite dans cet important travail de modernisation et de rationalisation.

Ainsi, dans le cadre de la volonté d'adopter une démarche transversale et pluriannuelle, la ville a mis en place un **dialogue de gestion entre élus et services** sur l'organisation actuelle et future de la collectivité, constituant ainsi le socle d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dans le même sens, la transformation de l'organisation est permise grâce à la mise en place d'une "mission performance" pour *"améliorer l'organisation et le contrôle de gestion au sein des services de la ville"*. La ville note avec satisfaction l'appréciation de la chambre qui a pu constater *"la qualité des documents produits et l'appui que cette équipe apporte à l'ensemble des services de la ville"*.

Cette transformation de l'organisation municipale s'est notamment traduite par la mise en conformité de certains aspects de la gestion des ressources humaines.

Trois aspects ont été mis en avant par la Chambre :

- **l'évolution du régime du temps de travail** *"visant à se conformer à la réglementation en mettant en place les 1607 heures /an et à renforcer l'équité entre les agents"*. Ce retour à la légalité s'est accompagné de la prise en compte de certaines sujétions, que la collectivité entend évaluer et réviser le cas échéant.

- **la meilleure maîtrise des heures supplémentaires**. La ville a mis fin à une pratique d'absence de contrôle dans ce domaine et a ainsi réduit de manière très substantielle les sommes versées à ce titre. La Chambre a ainsi relevé la baisse des montants versés entre 2016 et 2018, de 230 000 à 152 000 euros, soit une réduction de 34%. Pour poursuivre dans ce sens, une étude sur les heures supplémentaires ou complémentaires va être lancée pour déterminer les ajustements à mener sur le calibrage du temps de travail.

- **la régularisation du versement des NBI**, réalisée en juin 2019, mettant fin à une *"situation irrégulière et inégalitaire"*

La ville a ainsi mené un travail très conséquent de mise en conformité et de clarification de la gestion des ressources humaines en matière de rémunération et de temps de travail. Ce faisant, elle a posé des règles désormais claires et objectives favorisant une gestion plus rigoureuse et plus équitable.

Cette démarche se double aujourd'hui du projet de mise en place d'une **cartographie des postes**, outil permettant une analyse de chacun des postes créés dans la collectivité et occupés par les agents. Ainsi, la collectivité aura une vision globale de son organisation. Cet outil permet également un suivi financier sur les NBI et également sur le régime indemnitaire. Il sera par ailleurs déterminant pour la mise en place du RIFSEEP.

- La Chambre insiste sur le rôle essentiel de la **direction des systèmes d'information et des télécommunications (DSIT)**. De fait, la démarche transversale et pluriannuelle engagée dans la collectivité permet à cette direction d'être largement associée aux arbitrages budgétaires et aux différentes démarches d'optimisation. Pour renforcer ce travail de programmation et de transversalité, un **schéma directeur des systèmes d'information 2020/2024**, comme le suggère la Chambre, sera élaboré en s'appuyant sur les projets annuels de performance et en travaillant en étroite collaboration avec les directions métier sur leur perspective d'évolution, à 4 ans, de leurs usages numériques. Ce travail inclura une cartographie des risques.

La ville a par ailleurs pris en compte l'important enjeu de **protection des données**. Comme le souligne la Chambre, la ville a organisé la fonction de délégué à la protection des données. Le chantier mené par un juriste du service juridique, en collaboration avec la DSIT, permettra de garantir la protection des données personnelles d'usagers ou du personnel. La chambre a pu prendre connaissance du plan d'actions élaboré dans ce domaine.

2- Sur le plan financier, la ville a mené une démarche résolue d'assainissement tout en maintenant un niveau d'investissement élevé

Dès 2014, une politique résolue d'économie a été engagée. Comme le souligne la Chambre, les transferts de services vers Laval agglomération, dans le cadre des mutualisations ou transferts de compétences, n'expliquent qu'une partie des réductions constatées.

En effet, une analyse systématique de l'intervention municipale a été réalisée afin d'optimiser la dépense tout en conservant voire en développant le service aux usagers. Sur le plan méthodologique, cette analyse a été faite dans le cadre de **stratégies de gestion** (projection pluriannuelle de l'organisation incluant des pistes d'optimisation) et d'**études d'organisation** menées par la mission performance.

Afin de mesurer l'impact réel de ces efforts, la ville souligne, comme le fait la Chambre, l'évolution de l'**excédent brut de fonctionnement**, solde de gestion qui n'est pas biaisé par les changements de périmètre. Ce dernier, qui s'élevait à 11 084 781 € en 2013 est aujourd'hui reconstitué à hauteur de 10 930 072 €. Or, entre temps, la ville a fait le choix d'une baisse conséquente des impôts de 3,2 millions d'euros et a subi une baisse historique des dotations de 3,9 millions d'euros.

Cela signifie que la ville peut donc afficher un excédent brut de fonctionnement identique à celui de 2013 tout en ayant conduit une **baisse nette des impôts au bénéfice des contribuables lavallois**. La baisse des impôts et des dotations a été totalement absorbée par la ville grâce à sa démarche globale de bonne gestion.

Comme le souligne la Chambre, cela illustre les *"efforts d'économie et de réorganisation faits par la structure"*.

À cet égard, la ville rappelle qu'elle s'est engagée de manière volontaire dans la démarche de **contractualisation avec l'État**, dans le cadre du **contrat dit de Cahors**. Ce contrat de trois ans approuvé le 25 juin 2018 comprend trois critères obligatoires : l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, le besoin de financement et la capacité de désendettement. Or, sur ces trois critères, la ville a totalement respecté les obligations fixées par l'État. Par courrier en date du 22 juillet 2019, le Préfet de la Mayenne a ainsi pu constater le respect par la Ville de l'objectif annuel de dépense fixé dans le contrat.

Ce constat rejoint donc l'appréciation faite par la Chambre.

- Dans le cadre de sa politique d'assainissement, la ville a entrepris des négociations afin de **sortir des emprunts structurés**. Ce faisant, elle a fait disparaître de sa gestion un risque très conséquent et dispose désormais d'une *"visibilité nettement supérieure sur les charges qu'elle va devoir supporter dans les années à venir par rapport à la situation de 2013"*.

Concernant la sortie de l'emprunt structuré classé E3, en plus de sortir la ville de Laval d'un risque, le bilan financier de l'opération a été positif. En effet, les intérêts du prêt de refinancement majoré de la soulte de 500 000 € refinancée et de ses intérêts représentent un montant de 2 418 000 €. De ce montant, il convient de soustraire le fonds de soutien dont bénéficie Laval au titre de cette opération, lequel s'élève à 266 000 €.

Le coût pour la collectivité est alors de 2 151 000 €. Si la ville avait conservé le produit structuré classé E3, elle aurait payé dans le meilleur des cas 2 254 000 € soit un bilan de l'opération positif d'au moins 103 000 €.

Au-delà de la sortie de ces emprunts structurés, la ville a engagé une **politique de désendettement et diminué son encours de prêts** auprès des établissements bancaires de 4,6M€, ce qui représente une baisse de 5,7% de l'encours.

- Cette remise en ordre des finances de la ville a permis de déployer un **effort très soutenu d'investissement**. De même, la baisse des taux d'imposition n'a pas empêché d'atteindre ce haut niveau d'équipement. Il est ainsi notable qu'en dépit de la contrainte budgétaire nouvelle qui a pesé sur la ville, le niveau d'investissement a été en moyenne légèrement supérieur entre 2013 et 2018 (9,5 millions d'euros) qu'entre 2009 à 2012.

La politique d'assainissement n'a pas freiné l'ambition de développement de la ville et de ses services. À cet égard, la **politique résolue de cession** doit être lue non seulement comme un **instrument de bonne gestion** contribuant à l'équilibre budgétaire mais également comme un **outil d'attractivité**. La cession d'un bien municipal réduit des coûts de fonctionnement mais également permet de mettre sur le marché privé des biens ayant vocation à renforcer l'attractivité de la ville via le logement ou l'activité commerciale.

De 2013 à 2019, la ville a cédé 41,5 ha de terrain et 41 100 m² de surface de plancher. Ces ventes ont permis de réaliser ou de programmer la livraison de :

- 324 logements, 73 réalisés, 251 à livrer,
- 270 places d'hébergements, 60 réalisées, 210 à livrer (hôtel, résidence hôtelière, résidence étudiants),
- 1 670 m² de commerce, dont 1 470 réalisés,
- 4 800 m² de bureaux et locaux professionnels,
- 5 ha de terrain pour l'industrie,

- 14 ha et 10 900 m² de surface de plancher pour des équipements d'intérêt collectif (établissements d'enseignement, locaux pour l'économie et l'emploi, pour la santé et le social, terrains pour équipements culturels, pour l'aéroport, pour le crématorium...).

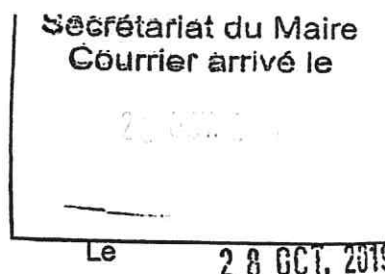
Les cessions programmées en 2020 et 2021 porteront sur 8,7 ha de terrain et 17 200 m² de surface de plancher et autoriseront la création de :

- 345 logements,
- 80 chambres d'hôtel,
- 3 700 m² de bureaux et locaux professionnels,
- 3 ha de terrain pour l'industrie.

Au total, les cessions réalisées de 2013 à 2019 et celles programmées en 2020 et 2021 (50,2 ha de terrain et 58 300 m² de surface de plancher) se traduiront par la création de 669 logements, 350 places d'hébergements, 8 500 m² de bureaux et locaux professionnels, 10 900 m² de surface de plancher et 14 ha pour des équipements d'intérêt collectif (ces chiffres ne prennent pas en compte les biens cédés à la SPL LMA pour la réalisation des ZAC Ferrié et LGV).

Les biens vendus et la perspective des futurs biens mis en vente vont contribuer à dynamiser la ville et singulièrement le cœur de ville.

En définitive, la baisse des impôts, la politique de réduction des dépenses de fonctionnement et de cessions et l'accroissement des dépenses d'investissement sont bien les composantes d'une stratégie globale de renforcement de l'attractivité de la ville et de développement des services à la population. L'impératif de bonne gestion rejoint donc la politique résolue d'aménagement et de développement durable de la ville, qui se concrétise dans des projets marquants comme la ZAC de la gare, la ZAC Ferrié et le projet Action cœur de ville.



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. : RD-2019-231

Monsieur François Zocchetto
Maire de la ville de Laval

Hôtel de ville
Place du 11 novembre
CS 71327
53013 LAVAL Cedex

CRC Pays-de-la-Loire
KPL GD191754 KJF

P.J. : 1 rapport

28/10/2019

Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse

*Envoi avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des
juridictions financières)*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la ville de Laval (restauration collective) concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que votre réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

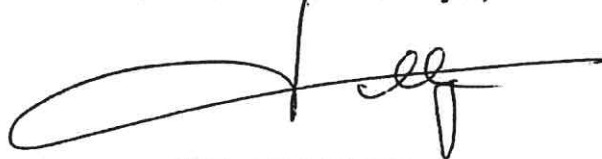
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Pour le Président empêché,
Le Président de section doyen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a vertical stroke and a series of smaller, connected loops and strokes.

Michel SOISSONG



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE LAVAL **La restauration collective** **(Département de la Mayenne)**

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 septembre 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1 L'OFFRE DE SERVICE	7
1.1 Les usagers	7
1.1.1 Au sein des écoles, crèches et centres de loisirs	7
1.1.2 Au sein de structures non scolaires	8
1.2 La capacité d'accueil	8
1.3 Les menus	9
1.4 La lutte contre le gaspillage	9
1.5 La qualité du service et la satisfaction des usagers	10
1.6 La sécurité alimentaire	10
2 LES MODES DE GESTION	12
2.1 Le service restauration collective	12
2.2 Le personnel	12
2.3 Le bâtiment de la cuisine centrale	13
2.4 La prévention des risques	13
3 LE CADRE ECONOMIQUE ET FINANCIER	14
3.1 Les tarifs	14
3.2 Des recettes et dépenses du service au coût réel d'un repas pour la collectivité	16
3.3 Les ventes de repas aux clients extérieurs	16
3.3.1 Clients nécessitant une régularisation juridique et la suppression des ventes à prix inférieur au coût réel	18
3.3.2 Clients nécessitant des régularisations juridiques	19

SYNTHÈSE

À l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a examiné le service de restauration collective de la ville, dans le cadre d'une enquête nationale menée avec la Cour des comptes. Ce volet particulier fait l'objet du présent cahier.

Le service de restauration collective de la ville de Laval produit environ 4000 repas par jours pour des publics très variés (bébés, enfants, adultes, personnes âgées). 110 agents produisent, livrent, distribuent ces repas quotidiennement et entretiennent 16 000 m² de locaux dans les écoles.

Les dépenses de ce service sont estimées à 4,7 millions d'euros en 2018. Les recettes versées par les usagers sont de l'ordre de 1,7 millions d'euros. Ainsi, l'utilisateur paye environ 36 % du prix d'un repas alors que le contribuable finance ce service public à hauteur de 64 % de son coût, via le budget municipal.

Le principal enjeu en termes d'investissement est le renouvellement de la cuisine centrale : cet équipement, construit en 1987, a fait l'objet de travaux ponctuels en 1997, 2011 et 2016, mais son état actuel de vieillissement impose des travaux massifs à court terme dont le coût pourrait être supérieur à 5 millions d'euros.

La gestion du personnel est également un enjeu majeur, d'une part en ce qui concerne la prévention des troubles musculo-squelettiques et donc la limitation des accidents et maladies liées au travail, d'autre part en termes de dimensionnement des emplois à temps complet et de gestion du personnel non-titulaire.

La chambre engage la collectivité :

- à préciser par une délibération du conseil municipal quels sont les adultes qui peuvent déjeuner à coût réduit ou nul au sein des restaurants scolaires (et sous quel régime juridique et fiscal, au regard des avantages en nature éventuellement consentis) ;
- à s'assurer que les restaurants scolaires ne sont pas sous ou sur-occupés ;
- à appliquer la délibération du conseil municipal de 2015 pénalisant financièrement les parents qui inscrivent leurs enfants pour déjeuner sans que ceux-ci y prennent effectivement leur repas, ce qui est source de gaspillage ;
- à effectuer sans délai les petits travaux recommandés par les services de l'État qui permettent d'assurer la sécurité sanitaire au sein de la cuisine centrale ;
- à étudier le dimensionnement de ses effectifs permanents sur ce service en raison du nombre significatif de non-titulaires dont l'emploi est prévu dès le début d'année ;
- à se préparer financièrement aux dépenses significatives (de l'ordre de 5 millions d'euros) à venir pour réhabiliter ou reconstruire la cuisine centrale ;
- à améliorer sa comptabilité analytique pour suivre au plus près le coût réel des repas ;
- à régulariser l'ensemble de ses ventes à des clients extérieurs (abbayes, associations, entreprises, etc.) et s'assurer que cette activité accessoire est bénéfique pour la ville.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Fixer par une délibération unique les conditions de restauration des adultes au sein des structures scolaires et périscolaires.

Recommandation n° 2 : Analyser les taux d'occupation (en excès ou en insuffisance) des restaurants scolaires puis apporter les correctifs nécessaires.

Recommandation n° 3 : Appliquer la délibération municipale du 22 juin 2015 prévoyant une pénalité financière pour les inscriptions d'enfants non suivies d'effet.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre sans délai les recommandations des services de l'État compétents en matière de sécurité sanitaire, en particulier en matière de travaux.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de suivre l'évolution du coût réel du repas pour chaque catégorie de public.

Recommandation n° 6 : Réviser l'ensemble des contrats de vente de repas à des clients extérieurs pour assurer la qualité juridique et l'efficacité économique de ces ventes.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval pour les exercices 2013 et suivants a été inscrit au programme 2018 de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire. Le contrôle a été ouvert par lettre adressée le 4 juin 2018 à M. Jean-Christophe Boyer (maire de la ville du 1^{er} janvier 2013 au 4 avril 2014) et à M. François Zocchetto, maire en fonction depuis le 4 avril 2014. Les entretiens d'ouverture ont eu lieu le 22 juin 2018 et le 23 juillet 2018.

Les entretiens de clôture ont eu lieu le 3 mai 2019. La chambre a arrêté ses observations provisoires le 16 mai 2019. Les rapports provisoires ont été envoyés à la contradiction le 3 juin 2019. La chambre a arrêté ses observations définitives le 11 septembre 2019.

Le présent rapport porte spécifiquement sur la restauration collective et s'inscrit dans une enquête nationale, coordonnée par la Cour des comptes.

1 L'OFFRE DE SERVICE

La commune de Laval a fourni environ 720 000 repas en 2018. 110 agents produisent, livrent, distribuent ces repas quotidiennement et entretiennent 16 000 m² de locaux dans les écoles.

1.1 Les usagers

1.1.1 Au sein des écoles, crèches et centres de loisirs

Chaque jour environ 4 000 personnes mangent grâce à ce service. Il s'agit principalement d'enfants (en crèche, maternelle, primaire ou centre de loisir) mais également de personnes âgées (livraison à domicile) ainsi que de quelques agents publics (enseignants des écoles publiques, personnel de la restauration scolaire, animateurs, auxiliaires de vie scolaire, agents techniques des écoles maternelles-ATSEM) et personnes externes (enseignants des écoles privées, salariés d'entreprise, religieux). En 2018, les clients se répartissent ainsi : 74 % de scolaires, 8 % centres de loisir, 8 % petite enfance, 10 % autres.

En 2017-2018, le nombre de repas servis à des enfants est de l'ordre de 600 000 par an (dont 50 000 en centres de loisir, 50 000 dans les crèches). Le nombre de goûters servis est de l'ordre de 250 000 par an. En 2017-2018, le nombre de repas servis à des adultes dans les écoles et des centres de loisir est de l'ordre de 40 000.

Concernant les adultes qui déjeunent sur leur lieu de travail, les situations sont très diverses :

- le repas du personnel de restauration est considéré comme un avantage en nature et se déroule sur le temps de travail ;
- pour les ATSEM, le repas est gratuit, non considéré comme un avantage en nature, et pris sur le temps de travail.
- pour les enseignants (privés et publics), le repas est payant via le compte famille ;
- pour les auxiliaires de vie scolaire, la situation est variable suivant s'ils ont ou non un enfant handicapé à charge sur la pause méridienne ;
- pour les animateurs, il n'y a pas de déjeuner prévu en école, mais ils mangent gratuitement en centres de loisir¹.

Concernant les ATSEM, le repas gratuit est un avantage en nature qui doit être déclaré et soumis aux cotisations sociales. Par conséquent, la ville doit, soit adopter une délibération de principe sur ce point, soit cesser d'accorder cet avantage.

De manière générale, la ville ne dispose pas d'une délibération unique et récente fixant le cadre de restauration des adultes au sein des écoles et des centres de loisir. Une telle délibération serait utile pour fixer précisément quels sont les personnels qui ont accès à la restauration en payant leur repas (et à quel tarif), sans payer le repas, pendant leur temps de travail ou hors temps de travail.

¹ E effet, dans ce cas, le repas entre dans le cadre d'un projet éducatif.

La situation actuelle mériterait d'être clarifiée. En particulier, la question de l'accès à la restauration collective des enseignants des écoles privées à un tarif inférieur au coût réel du repas n'a été fixée par aucune délibération récente du conseil municipal.

Suite au contrôle de la chambre, la collectivité s'est engagée à soumettre au conseil municipal une délibération relative aux conditions d'accès du personnel de la ville à la restauration collective en septembre 2019. Pour les adultes n'appartenant pas au personnel de la ville (par exemple enseignants des écoles publiques et privées), le maire s'est engagé à prendre une décision revalorisant le prix de vente pour le rapprocher du coût réel de production.

1.1.2 Au sein de structures non scolaires

La ville fournit et parfois livre des repas à d'autres structures, pour un chiffre d'affaires annuel de l'ordre de 500 000 euros en 2018 dont 400 000 euros pour le centre communal d'action sociale (CCAS).

Le nombre de repas vendus au CCAS était de l'ordre de 100 000 par an jusqu'en 2018, mais tombe à 60 000 à partir de 2019. En effet, la fermeture de deux EHPAD² (Port Val et l'Épine) a réduit le nombre de repas à livrer quotidiennement à partir de juin 2018, le nouvel EHPAD Ferrié ayant son propre site de production.

Le nombre de repas vendus à des structures extérieures serait de l'ordre de 28 000 par an, dont 15 000 pour la livraison à domicile pour des personnes âgées. Les repas vendus aux abbayes représentent environ 10 000 repas par an.

Recommandation n° 1 : Fixer par une délibération unique les conditions de restauration des adultes au sein des structures scolaires et périscolaires.

1.2 La capacité d'accueil

Le service de restauration collective fournit des prestations 365 jours par an pour les personnes âgées et certaines structures extérieures. La cuisine centrale fonctionne uniquement du lundi au vendredi. Les repas du samedi et dimanche sont livrés à l'avance.

Le service est assuré en liaison froide³ à destination, d'une part, d'une trentaine de restaurants scolaires et, d'autre part, du CCAS et de structures extérieures.

Certains lieux de restauration scolaire ont été sur-occupés en 2018. Le nombre de repas servis a parfois été supérieur aux capacités d'accueil des restaurants scolaires. C'est notamment le cas pour les écoles Immaculée, Ste-Marie, Verne, St-Joseph, Hugo, St-Pierre.

² Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

³ C'est-à-dire que les plats sont préparés à la cuisine centrale, refroidis, transportés puis réchauffés sur le lieu de la consommation.

Cette situation doit être examinée au plus vite : soit le suivi de la capacité n'est pas correct, soit les écoles ne respectent pas les normes de sécurité pour l'accueil des enfants, ce qui doit être corrigé immédiatement.

Le logiciel d'inscription des enfants n'est pas configuré pour bloquer les inscriptions une fois la capacité maximale d'accueil atteinte, ce qui est un facteur d'insécurité.

À l'inverse, il existe des lieux de restauration nettement sous-employés : certains n'accueillent que 40 % ou 50 % de leur capacité effective. Cette situation doit être également étudiée pour, le cas échéant, organiser des regroupements de restaurants scolaires et ainsi assurer un bon emploi des fonds publics.

Suite au contrôle de la chambre, la collectivité indique qu'elle va travailler avec les directions des écoles concernées dès le début de l'année scolaire 2019-2020 pour optimiser l'occupation des restaurants sous-occupés et réguler la fréquentation de ceux qui accueillent des effectifs trop importants.

Recommandation n° 2 : Analyser les taux d'occupation (en excès ou en insuffisance) des restaurants scolaires puis apporter les correctifs nécessaires

1.3 Les menus

Les menus sont élaborés trois mois à l'avance par une diététicienne, et adaptés à chaque public (bébés, enfants maternelle, enfants primaire, adultes, personnes âgées). L'arrêté du 30 septembre 2011 et les articles D. 230-25 et suivants du code rural fixent les normes en matière de composition et de surveillance des menus⁴.

Les enfants ayant une allergie font l'objet d'un projet d'accueil individualisé. 72 enfants étaient concernés en 2017-2018. Le site internet de la commune présente les menus ainsi que la liste des allergènes.

La ville a choisi, pour s'adapter aux besoins des usagers, de proposer un nombre important de menus : par exemple sans porc, sans viande, sans sel ajouté, sans sucre ajouté. Alors qu'il est toujours plus simple (et moins coûteux) de réduire le nombre de menus, la ville a choisi de calibrer son offre le plus précisément possible.

1.4 La lutte contre le gaspillage

La ville de Laval s'était engagée dans la lutte contre le gaspillage alimentaire avant que la loi du 17 août 2015 ne l'impose. Une évaluation (enquête auprès des enfants, pesage des poubelles) et des actions de sensibilisation des parents et des enfants ont été engagées. Les actions menées ont été efficaces : entre 2013 et 2017, l'écart entre le nombre de repas commandés et livrés et le nombre de repas consommés est passé de 52 425 à 16 168.

⁴ Par exemple, l'article D. 230-30 du code rural et de la pêche maritime impose aux gestionnaires des services de restauration de tenir « à jour un registre dans lequel sont conservés, sur les trois derniers mois, les documents attestant de la composition des repas, notamment les menus et les fiches techniques descriptives des produits alimentaires achetés auprès des fournisseurs. Ils sont tenus d'identifier distinctement, sur les menus, les produits de saison entrant dans la composition des repas. »

Le conseil municipal a imposé aux parents, par délibération du 22 juin 2015, de signifier toute modification d'inscription au service au plus tard « deux semaines avant le repas concerné, sous peine d'une pénalité de cinq euros. Cette délibération n'a jamais été appliquée, ce qui n'est pas de bonne gestion dès lors qu'en 2018 un peu plus de 4 % des repas livrés aux écoles ne sont pas consommés, soit 144 repas jetés par jour.

Ce chiffre peut s'expliquer en partie par des facteurs externes qui rendent difficiles la prévision des enfants effectivement présents (grève par exemple) mais il y a également une part significative de perte due au fait que les parents ne préviennent pas de l'absence de leurs enfants. Une analyse devrait être conduite pour déterminer la part de ces différents facteurs.

En conséquence, la délibération du 22 juin 2015 sur la pénalité de cinq euros doit être appliquée. Tout repas jeté est payé conjointement par les usagers et les contribuables.

Recommandation n° 3 : Appliquer la délibération municipale du 22 juin 2015 prévoyant une pénalité financière pour les inscriptions d'enfants non suivies d'effet.

1.5 La qualité du service et la satisfaction des usagers

La ville de Laval a une démarche volontariste en matière de cuisine de qualité et d'achats de proximité.

La ville indique que 90 % des plats sont fait maison. Une attention est portée à la préparation au sein de la cuisine centrale d'un maximum de plats, par exemple les omelettes, les soupes, les entrées.

La provenance des produits est suivie attentivement. Sur l'année 2018, les produits laitiers sont en provenance de Bretagne et Pays de la Loire pour 55 % du poids acheté et des autres régions françaises pour 45 %. Concernant la viande, 67 % est locale et 33 % provient d'autres régions de France. Il n'y a pas d'achat de viandes étrangères. Concernant les fruits et légumes, 58 % viennent de Bretagne et Pays de la Loire, 21 % d'autres régions françaises et 21 % d'Europe (hors France). Enfin, concernant le bio, 84 % est local et 16 % provient du reste de la France. Les produits bio représentent 8 % des achats totaux en terme de quantité.

Des enquêtes de satisfaction sont menées auprès des enfants et des personnes âgées livrées par le CCAS et des commissions « menus » analysent les réponses.

Concernant la qualité nutritionnelle, la commune applique volontairement les recommandations du groupe d'étude des marchés de restauration collective et nutrition (GEM-RCN) et met en place des opérations comme la Semaine du goût ou « viens manger dans mon restau » pour éduquer et responsabiliser les enfants sur ces questions.

1.6 La sécurité alimentaire

Le service restauration collective emploie un cabinet extérieur pour faire des analyses bactériologiques régulières au sein de la structure.

Le service a fait l'objet de contrôles réguliers par les services de l'État⁵. À la suite de ces contrôles, les services vétérinaires produisent un rapport dans lequel ils listent un certain nombre de mesures correctrices à mettre en œuvre. Quelques mois plus tard, la ville indique quelles sont les corrections réalisées. Or, à plusieurs reprises, les services de l'État ont noté des non-conformités qui pouvaient être résolues par de petits travaux (par exemple : changement d'une grille, joints, peinture, etc.) et qui n'ont pas été résolues par la ville à courte échéance.

Par exemple, dans son contrôle de décembre 2018, la DDCSPP a pointé :

- des lacunes dans la mise à jour du dossier administratif de l'établissement (point corrigé en février 2019) ;
- des éléments à corriger sur le suivi des produits entamés (ex : fromage) et intermédiaires et la surveillance des préparations froides (point corrigé par de nouvelles consignes données aux équipes) ;
- des problèmes sur la maintenance des bâtiments (par exemple : peinture écaillée ou joints à refaire à certains endroits). Ce point n'avait pas été corrigé en mars 2019.

Ce manque de réactivité de la collectivité sur des petits travaux ne s'explique pas par des problèmes financiers mais par une mauvaise coordination entre les services. La chambre appelle la collectivité à réaliser ces corrections à brève échéance : les travaux à la cuisine centrale, y compris modestes, sont prioritaires pour maintenir la sécurité sanitaire de l'établissement.

Suite aux remarques de la chambre, la collectivité s'est engagée à apporter les correctifs nécessaires.

Recommandation n° 4 : Mettre en œuvre sans délai les recommandations des services de l'État compétents en matière de sécurité sanitaire, en particulier en matière de travaux.

⁵ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), autrefois qualifiés de « services vétérinaires »

2 LES MODES DE GESTION

2.1 Le service restauration collective

Le service de restauration collective est géré en régie. L'hypothèse d'un transfert à l'agglomération, soit de la compétence complète, soit du seul bâtiment de la cuisine centrale a été étudiée en 2018 mais les communes, interrogées, refusent dans leur grande majorité (90 %) un tel projet.

Le service de restauration collective dispose depuis 2017, comme tous les services de la ville, d'un « projet annuel de performance », dont les objectifs principaux sont :

- proposer une alimentation saine, équilibrée et sécurisée aux divers clients du service restauration ;
- lutter contre le gaspillage alimentaire ;
- assurer le confort des élèves en maintenant propres des locaux, des espaces de vie, des sanitaires à hauteur d'une surface de 16 000 m2 par jour dans les 17 écoles publiques et privées.

En 2019, le service fait porter l'effort sur la lutte contre les troubles musculo-squelettiques, l'optimisation des tournées de livraison et l'amélioration des plannings.

2.2 Le personnel

Le service comprend 110 agents répartis en deux pôles : d'une part la production (29 personnes), c'est-à-dire cuisine centrale, livraison et administration, d'autre part la distribution (80 personnes), c'est-à-dire service des repas et entretien des locaux dans les écoles.

La masse salariale consacrée aux non-titulaires est de l'ordre de 500 000 euros par an soit 17 % de la masse salariale totale du service restauration scolaire. En 2019, 36 personnes devaient travailler comme non titulaires au sein de ce service. Au budget prévisionnel 2019, une vingtaine de personnes sont prévues pour une masse salariale représentant plus qu'un mi-temps sur l'année.

Ainsi, le nombre d'emplois permanents affecté par le conseil municipal à ce service apparaît sous-dimensionné. Si le recours aux contractuels pour faire face à des besoins ponctuels (par exemple les remplacements en cas de maladie) est tout à fait compréhensible, un tel volume de contractuels travaillant plus d'un mi-temps voire des temps complets sur l'année devrait inciter à revoir le niveau des effectifs permanents.

Le temps de travail, annualisé, est de 1548 heures (volume correspondant à 1 sujétion), avec des journées de 9h30 au maximum. Comme pour tous les services annualisés de la ville, il n'existe pas de délibération du conseil municipal fixant le cycle de travail, ce qui est irrégulier et doit être corrigé.

Les documents produits à la chambre témoignent d'un effort pour adapter au mieux la masse salariale aux besoins effectifs du service public.

2.3 Le bâtiment de la cuisine centrale

La cuisine centrale est située dans un bâtiment industriel datant de 1983, dont la capacité théorique de production est de l'ordre de 4 000 repas par jour.

Le bâtiment présente un état de vieillissement qui impose des travaux de modernisation importants : problème d'étanchéité des toitures, dégradation de l'enveloppe thermique (sol, murs, plafond), vieillissement prononcé des différentes surfaces au sein des différents laboratoires de production.

En 2013, une étude a estimé entre 4,5 et 7 millions d'euros le coût des travaux pour reconstruire un bâtiment ou effectuer une restructuration lourde.

Cet investissement est prioritaire au vu de l'importance du service concerné. Les services indiquent dans une note interne que la nature et l'ancienneté du bâtiment actuel rendent difficile une stricte marche avant de tous les circuits de denrées alimentaires et que « les locaux sont sous-dimensionnés et mal adaptés ».

Au vu de l'état du bâtiment et du caractère indispensable de son renouvellement, la chambre engage la ville à préparer cette dépense future.

2.4 La prévention des risques

Le personnel de la restauration collective est fréquemment sujet à des problèmes de santé et des accidents du travail.

Une étude d'un ergonome a confirmé que les locaux étaient mal adaptés au travail des agents. C'est par exemple le cas de l'espace de plonge qui est étroit, sans fenêtre, et dont l'ouverture des lave-vaisselle est dangereuse.

De même, les accès sont inadaptés dans certains d'établissements scolaires. C'est le cas en particulier des écoles St-Joseph, La Providence, Immaculée, Alain et Prévert. Les travaux nécessaires doivent être réalisés à brève échéance. Or, dans une délibération du 26 juin 1998, le conseil municipal avait accepté de prendre en charge « les travaux concernant la restauration scolaire dans les écoles privées ». Au vu de la situation financière de la ville et de l'ancienneté de la délibération, une nouvelle délibération du conseil municipal sur ce point serait opportune.

En 2019, la ville a lancé un plan d'action de lutte contre les troubles musculo-squelettiques comportant notamment une liste de travaux et d'acquisition de matériel pour améliorer les situations de travail des agents.

3 LE CADRE ECONOMIQUE ET FINANCIER

Les dépenses de ce service sont estimées à 4,7 millions d'euros en 2018. Les recettes (payées par les usagers) sont de l'ordre de 1,7 millions d'euros. Ainsi, l'utilisateur paye environ 36 % du prix d'un repas alors que, le contribuable (à travers le budget municipal) finance ce service public à hauteur de 64 %.

3.1 Les tarifs

Les tarifs de la restauration collective font l'objet d'une délibération du conseil municipal chaque année, au mois de juin, pour l'année scolaire à venir. Les tarifs sont variables en fonction du quotient familial de la famille.

En 2018, les tarifs payés par les familles pour un repas scolaire varient de 1,35 euros à 5,40 euros (pour les non lavallois), soit de 27 à 108 euros par mois pour un enfant qui déjeunerait 5 jours par semaine.

Tableau n° 1 : Évolution des tarifs scolaires et accueil de loisir

Code Quotient Familial	2013	2014	2015s	2016	2017	2018
1	1,05 €	1,05 €	1,10 €	1,15 €	1,25 €	1,35 €
2	1,60 €	1,60 €	1,65 €	1,70 €	1,80 €	1,90 €
3	2,30 €	2,30 €	2,35 €	2,40 €	2,50 €	2,60 €
4	3,05 €	3,05 €	3,10 €	3,15 €	3,25 €	3,35 €
5	3,65 €	3,65 €	3,70 €	3,75 €	3,85 €	4,00 €
6	4,10 €	4,10 €	4,15 €	4,20 €	4,30 €	4,45 €
7	4,40 €	4,40 €	4,45 €	4,50 €	4,60 €	4,75 €
8	4,80 €	4,80 €	4,85 €	4,90 €	5,00 €	5,15 €
Non Lavallois	4,80 €	4,80 €	4,90 €	4,95 €	5,15 €	5,40 €

Source : délibérations tarifaires

En 2018, plus de 50 % des familles relèvent des quotients familiaux 1, 2 et 3 et, par conséquent, payent les repas 2,60 euros ou moins.

Dans la mesure où le coût de production, de livraison et de distribution d'un repas scolaire est de l'ordre de 10 euros, la ville consent un effort financier significatif en direction des ménages modestes avec enfants. Pour les familles les plus aisées, la ville prend en charge environ la moitié du coût du repas, ce qui là encore est un effort significatif au profit des familles avec enfants.

Concernant les clients extérieurs, les tarifs sont généralement fixés par délibération du conseil municipal mais trop rarement actualisés. Dans la mesure où la ville vend ses repas à des structures extérieures à des prix inférieurs à leur coût de revient réel, le conseil municipal doit se prononcer annuellement sur les tarifs, et donc sur l'aide financière qu'il entend apporter à ces structures extérieures, si possible par une délibération unique pour que les tarifs pratiqués puissent être comparés.

Ainsi, les abbayes de la Coudre et d'Entrammes payent actuellement 3,89 euros pour un repas (plat et garniture) livré, le CCAS et les ADMR 4,50 euros pour un repas complet livré. Les autres clients ont des tarifs divers. Les grilles tarifaires des clients extérieurs sont complexes car adaptées à chaque profil (sans sucre, sans sel, repas non complet, repas complet, etc.).

Cette tarification pourrait être significativement simplifiée par un tarif unique adulte.

Lors des conseils municipaux, les évolutions de tarifs sont justifiées par des augmentations du coût du bol alimentaire. Une telle argumentation peine à convaincre : l'essentiel du coût réel d'un repas n'est pas dans les produits alimentaires mais dans la masse salariale, les fluides et, normalement, l'amortissement des camions, des outils de production et du bâtiment.

A ce jour, l'amortissement du bâtiment (ou, dans le cas présent, le renouvellement du bâtiment) n'a pas été pris en compte pour fixer le prix des repas. L'amortissement des véhicules ou du matériel n'est pas non plus pris en compte.

Cela est anormal : si la ville prenait en compte le coût de renouvellement du bâtiment (avec un amortissement standard sur 20 ans et un estimatif de 6 millions d'euros) et constituait des provisions pour cet équipement – ce qui serait une mesure de bonne gestion en raison du caractère indispensable de cette dépense –, le coût de chaque repas devrait augmenter de l'ordre de 40 centimes si tout le renouvellement du bâtiment était porté par l'utilisateur⁶. Si la ville choisissait de faire porter la moitié du coût du renouvellement du bâtiment sur le contribuable, l'augmentation à pratiquer serait de l'ordre de 20 centimes.

La ville détermine ses tarifs en ne précisant pas, contrairement à ce que font d'autres communes, la répartition entre la part payée par le contribuable et la part payée par l'utilisateur pour chaque repas. Une telle analyse pourrait pourtant devenir un déterminant essentiel de la politique tarifaire.

Si elle n'est nullement obligatoire, la création d'un budget annexe spécifique permettrait d'isoler utilement l'activité de restauration collective et ainsi de mieux identifier la répartition de la charge financière entre les contribuables et les usagers.

⁶ 6 millions amortis sur 20 ans, soit 300 000 euros par an, à répartir sur 720 000 repas.

3.2 Des recettes et dépenses du service au coût réel d'un repas pour la collectivité

Le service élabore son budget et suit de manière resserrée ses dépenses alimentaires et les recettes des clients extérieurs. En revanche, il ne dispose pas des éléments suffisants pour mettre en place une véritable comptabilité analytique de l'activité.

Le service devrait pouvoir suivre :

- ses dépenses alimentaires réalisées ;
- ses dépenses de ressources humaines (ventilées entre la production, la livraison et le service) réalisées ;
- ses autres dépenses (fluides, amortissements) ;
- ses recettes « clients extérieurs » ;
- ses recettes issues du compte famille (en s'assurant de la fiabilité des données et agrégats issus du logiciel du compte famille).

En dépit de l'absence d'une réelle comptabilité analytique, le service indique que le coût réel d'un repas produit livré et servi à un élève de maternelle serait de 9 à 10 euros.

Un effort soutenu doit être porté sur ce point. En effet, la collectivité doit être en capacité de suivre de manière fiabilisée le coût réel de ses repas. Cela lui permettrait notamment d'analyser la rentabilité de son activité « clients extérieurs », de mesurer les effets des augmentations de tarif sur la fréquentation des restaurants scolaires, d'afficher les pertes occasionnées par les inscriptions non suivies de la présence de l'enfant, de se comparer enfin avec d'autres structures de restauration collective. La collectivité ne conteste pas cette lacune de suivi et s'engage à mener un travail sur ce plan en 2020.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique permettant de suivre l'évolution du coût réel du repas pour chaque catégorie de public.

3.3 Les ventes de repas aux clients extérieurs

La ville vend environ 20 000 repas par an à des clients extérieurs (hors écoles, centres de loisir, crèches, CCAS et personnel travaillant dans les écoles ou centres de loisir), pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 500 000 euros en 2018. En l'absence de comptabilité analytique solide, il n'est pas possible de se prononcer sur le résultat de ces ventes.

Tableau n° 2 : Recettes de l'activité de vente à des clients extérieur, 2013 et 2018

	2 013	2 018
ABBAYE DE LA COUDRE	16 489	23 334
ABBAYE NOTRE DAME DU PORT SA	11 596	23 829
ADMR DE LOUVERNE AIDE A DOMICILE EN MILIEU RU	14 857	15 606
CENTRE COMMUNAL D ACTION SOC	486 294	397 095
COSEM	2 731	3 577
COMMUNE DE L HUISSERIE	10 392	14 580
COMMUNE DE MONTIGNE LE BRILL	791	
COMPAGNONS DU DEVOIR ASS OUVRIERE DES COMPAGNONS	2 697	1 994
FRANCAS	4 134	
LA BELLE OUVRAGE ANIMATION SOUTIEN	2 570	
LA CROIX ROUGE POMME D API MULTI ACCUEIL POMME D API		10 386
LAVAL AGGLOMERATION HOTEL COMMUNAUTAIRE	19 430	501
LES FRANCS ARCHERS DE LA BONNE LORRAINE	4 577	4 528
LYCEE GEN ET TECHNOLOGIQUE A MONSIEUR LE DIRECTEUR	4 856	
POIRIER CHEVREUIL	10 058	9 460
SERDAA SCE D EDUCATION REEDUCATION	536	812
THEATRE SCENE CONVENTIONNEE MAIRIE DE LAVAL		690
UNION SPORTIVE LAVALLOISE	251	162
VILLE DE LAVAL ASST SERVICE ASSAINISSEMENT		219
TOTAL	592 258	506 772

Source : fichiers mandats et titres

Une commune n'a pas vocation à préparer des repas pour des clients extérieurs. Cependant, ces ventes de repas, si elles restent accessoires, sont possibles à plusieurs conditions :

- il faut d'abord s'assurer que l'outil de production est surdimensionné, c'est-à-dire que la commune estime que les bâtiments sont trop grands, les matériels sous-employés et le personnel trop nombreux pour assurer les seuls besoins de la commune. La commune n'a pas été en mesure de faire la preuve de ce point au cours du contrôle ;
- il faut ensuite que la ville vende ses repas au coût réel de production et de distribution (sans faire de bénéfice significatif sur cette activité) sauf délibération claire du conseil municipal indiquant le niveau de subventionnement qu'il souhaite apporter à telle ou telle structure à travers ces repas vendus à un prix inférieur au coût réel ;
- dans l'hypothèse où le conseil municipal décide de prix inférieurs au coût réel, il faut s'assurer que ces « subventions » soient légales, c'est-à-dire qu'elles entrent dans les

compétences du conseil municipal (et en premier lieu qu'il y a intérêt local à subventionner la structure⁷) ;

- enfin, un contrat de vente doit être signé de manière périodique avec la structure pour fixer les conditions de la vente (par exemple les conditions de commande, de livraison, les responsabilités de chacune des parties en matière de respect de la chaîne du froid, etc.).

Ces conditions ne sont nullement respectées pour les ventes de la ville de Laval à des clients extérieurs.

3.3.1 Clients nécessitant une régularisation juridique et la suppression des ventes à prix inférieur au coût réel

L'abbaye d'Entrammes n'est pas située sur la ville de Laval, elle n'a pas de lien particulier avec celle-ci. Le conseil municipal ne s'est pas prononcé clairement dans ses délibérations du 28 juin 2010 et du 15 décembre 2014 sur le montant de l'aide qu'il souhaitait verser à cette abbaye. Par ailleurs, cette abbaye nécessite un détour de la tournée des chauffeurs dont le coût n'a pas été mis en regard du chiffre d'affaires effectivement procuré à la ville.

Il n'y a pas de convention fixant clairement pour l'année 2019, les conditions de commande, de livraison et de responsabilité. Les repas ne sont pas vendus à coût réel.

L'abbaye de la Coudre est située à Laval ; cependant le conseil municipal ne s'est pas prononcé clairement dans ses délibérations du 28 septembre 2009 et du 15 décembre 2014 sur le montant de l'aide qu'il souhaitait verser à cette abbaye. Cette abbaye ne nécessite pas de détour sur la tournée des chauffeurs de la ville.

Il n'y a pas de convention fixant clairement pour l'année 2019, les conditions de commande, de livraison et de responsabilité. Les repas ne sont pas vendus à coût réel.

La pertinence de ces subventions versées à deux abbayes doit également être examinée au regard du principe de laïcité.

L'ADMR⁸ Louverné est une association située hors du territoire de Laval et qui n'a pas de lien avec la ville. Ces livraisons nécessitent des détours pour les chauffeurs.

⁷ Le versement d'une subvention par une collectivité territoriale doit répondre à un intérêt public local, c'est-à-dire que l'action de l'association doit avoir un caractère bénéfique pour les habitants ou le territoire de la collectivité qui subventionne. Une collectivité peut subventionner une association dont le siège est situé hors de son ressort, dès lors que l'organisme subventionné agit dans la commune.

La subvention d'un projet culturel engagé par une association hors du territoire de la collectivité peut être également envisagée, mais avec précaution, uniquement dans le cas où cette collectivité entretiendrait un « lien particulier » avec le territoire d'intervention de ladite association (CE, 11 juin 1997, Département de l'Oise, n°170069).

⁸ Aide à domicile en milieu rural.

Il n'y a pas de convention fixant les conditions de commande, de livraison et de responsabilité. Il n'y a pas de délibération indiquant que le conseil municipal décide de telles ventes et souhaite verser une aide à cette association. Les repas ne sont pas vendus à coût réel et la ville de Laval n'a pas de base légale pour subventionner cette association extérieure à la ville.

La commune de l'Huisserie a passé contrat pour l'ADMR. La subvention est donc versée à la collectivité. Cette situation est irrégulière.

Les repas ne sont pas vendus à coût réel. La ville de Laval n'a pas de base légale pour verser une subvention de fonctionnement à une autre collectivité.

L'entreprise Poirier Chevreuil est implantée à Changé. Les repas ne sont pas vendus à coût réel et la ville de Laval n'a pas compétence pour subventionner une entreprise située dans une autre commune.

3.3.2 Clients nécessitant des régularisations juridiques

Le centre communal d'action sociale (CCAS) : principal client de la ville, aucune convention récente ne fixe ses relations contractuelles avec la ville, ce qui doit être corrigé.

Les Compagnons du devoir : la ville peut légitimement subventionner les repas des élèves de ce centre de formation d'apprentis situé à Laval, à condition qu'une délibération claire du conseil municipal soit adoptée en ce sens et qu'une convention actualisée fixe les conditions de production, de livraison et de responsabilité.

Les Francs archers : s'agissant d'une association sportive de Laval, il n'y a pas de difficulté pour une subvention éventuelle à condition qu'il y ait bien une délibération et une convention actualisée.

L'école SERDAA pour enfants malvoyants : il s'agit d'un établissement géré par l'association nationale « Voir ensemble » dont le siège social est à Paris, mais situé à Laval. Le conseil municipal peut donc estimer qu'il existe un intérêt local à apporter une aide aux enfants de cette école à condition de l'évaluer précisément. Cependant, il n'y a pas de délibération à jour et la convention fournie (du 2 février 2006) mérite une actualisation.

Enfin, si la ville estime que son outil (la cuisine centrale et les camions de livraison ainsi que le personnel de production et de livraison) est surdimensionné par rapport à ses besoins, elle peut candidater à des marchés publics qui seraient lancés par des communes de l'agglomération.

En synthèse, l'ensemble de ces contrats de vente doit faire l'objet :

- d'une révision générale ;
- d'une évaluation pour chacun de l'intérêt économique pour la ville de Laval de réaliser ces ventes (en effet, augmenter le chiffre d'affaires du service n'est pas nécessairement source de ressources effectives, en raison notamment des coûts de production et de livraison) ;
- d'une attention renouvelée sur les questions de responsabilité en lien avec ces différents contrats.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué que « des rencontres vont être organisées avec chacun des clients, à l'occasion desquelles seront revus la nature de la prestation (un repas type sera proposé) ainsi que son tarif (un tarif unique sera proposé fondé sur le coût réel de la prestation). La liste des clients sera actualisée d'ici la fin de l'année 2020 (...). Une délibération annuelle sera par ailleurs soumise à l'approbation du conseil municipal pour fixer les conditions de vente des repas aux clients extérieurs. L'actualisation de la convention avec le CCAS pour les repas relevant du portage à domicile interviendra d'ici la fin de l'année 2019 (conseil municipal de novembre 2019). »

Une réflexion sur le périmètre de la restauration collective pourra être engagée dans le cadre de la rénovation du bâtiment actuel.

Recommandation n° 6 : Réviser l'ensemble des contrats de vente de repas à des clients extérieurs pour assurer la qualité juridique et l'efficacité économique de ces ventes.



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

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

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire
25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr



Réponse de Monsieur François ZOCCHETTO,

Maire de la commune de Laval,

**au rapport d'observations définitives de la chambre
régionale des comptes Pays de la Loire**

en date du 22 octobre 2019



FRANÇOIS ZOCCHETTO
MAIRE DE LAVAL

DRD Pays-de-la-Loire

KPL GA190829 KJF

25/10/2019

Laval, le

22 OCT. 2019

Courrier arrivé le

25 OCT. 2019

Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

Nos réf. : BLEA/CVS de la Loire
Vos réf. : ROD2019-122 / GD191531

Monsieur Bertrand DIRINGER
Président de la Chambre régionale
des comptes des Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 NANTES cedex 01

Objet :

Réponse de la ville de Laval aux observations définitives
de la Chambre Régionale des Comptes (restauration collective)

Monsieur le Président,

Vous m'avez notifié le 23 septembre 2019 le rapport d'observations définitives relatif à la restauration collective, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Laval.

J'en ai pris connaissance avec attention. Aussi, je me permets d'apporter des éléments complémentaires sur les observations ou analyses contenues dans votre document, lesquelles sont jointes en annexe du présent courrier.

Je vous informe que le rapport sera présenté au Conseil Municipal du 14 novembre.

Je reste à votre disposition et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.


François ZOCCHETTO

Hôtel de Ville, Place du 11 novembre
CS 71327 - 53013 Laval cedex
T 02 43 49 46 84 - F 02 43 49 46 37
mairie@laval.fr - www.laval.fr



Éléments de réponse au rapport d'observations définitives de la CRC relatif à la restauration collective

1) Sur l'offre de service :

Comme l'a rappelé la Chambre, la cuisine centrale fabrique quotidiennement environ 4 000 repas. Les usagers du service sont divers : les scolaires, des adultes, la petite enfance, les bénéficiaires du portage de repas à domicile du CCAS et des clients extérieurs.

Pour certains usagers, comme demandé par la Chambre, une **clarification des conditions d'accès au service de restauration** est nécessaire. Ainsi, à l'occasion du conseil municipal du 14 novembre 2019, une délibération fixant le cadre de la restauration des adultes au sein des écoles et centres de loisirs précise la liste des personnels ayant accès à la restauration collective et les modalités d'accès (gratuité, avantage en nature) au service.

Une décision municipale sera prise d'ici la fin de l'année 2019 pour actualiser les tarifs des autres adultes accédant au service de la restauration scolaire, après information et communication auprès des intéressés.

-Sur la **capacité d'accueil** des lieux de restauration scolaire, la ville a travaillé avec les directions d'école pour réguler la fréquentation des restaurants aux effectifs conséquents et permettre de meilleures conditions d'accueil dans les locaux. Les démarches ainsi entreprises ont produit leurs effets, notamment dans les écoles J. Verne, St Joseph, V. Hugo et St Pierre.

-Concernant les **menus**, la ville a fait le choix de proposer trois types de menus pour calibrer son offre le plus précisément possible et s'adapter aux besoins des usagers. Cette offre de service permet une fréquentation forte de la restauration scolaire. Ainsi, plus de 69 % des enfants scolarisés à Laval fréquentent le service sur temps scolaire.

-La ville a une ambition forte en matière de lutte contre le **gaspillage alimentaire**, depuis de nombreuses années et avant-même que la législation ne l'impose, comme le souligne la Chambre. Les actions de sensibilisation auprès des personnels, des enfants et des familles sont efficaces. Elles se poursuivent pour maintenir un niveau constant de vigilance et d'attention sur cette question.

En effet, depuis le mois de mai 2019, un travail de sensibilisation a été proposé en direction des associations de parents d'élèves (visite de la cuisine centrale, communication renforcée sur la provenance des produits, les conditions de fabrication et les enjeux de la lutte contre le gaspillage). Le recrutement, en septembre 2019, d'une diététicienne supplémentaire à mi-temps permet d'accentuer l'accompagnement des familles et des enfants sur cette question essentielle de la lutte contre le gaspillage alimentaire.

-La Chambre souligne que la ville de Laval a une « *démarche volontariste en matière de cuisine de qualité et d'achats de proximité* ». 90% des plats sont faits maison. « *Une attention est portée à la préparation au sein de la cuisine centrale d'un maximum de plats* ». La qualité nutritionnelle et la satisfaction des usagers sont des objectifs prioritaires, ainsi que le mentionne la Chambre dans son rapport.

-La **sécurité alimentaire** est assurée grâce à une veille constante assurée par le service, conformément aux normes en vigueur, et aux contrôles assurés par un cabinet d'analyses bactériologiques. Les services de l'État contrôlent régulièrement le service. Les mesures correctives à apporter suite à ces visites sont mises en œuvre dans les meilleurs délais. La ville veille, depuis plusieurs mois, à une coordination renforcée entre services municipaux pour gagner en réactivité. L'ensemble des travaux de maintenance prescrits sont à jour.

2) Sur le cadre économique et financier

-La Chambre souligne que la ville de Laval, à travers sa **politique tarifaire**, *« consent un effort financier significatif en direction des ménages modestes avec enfants. Pour les familles les plus aisées, la ville prend en charge environ la moitié du coût du repas, ce qui là encore est un effort significatif au profit des familles avec enfants »*.

L'évolution des tarifs pour les familles est contenue. Le prix du repas varie annuellement pour intégrer le coût des denrées alimentaires, mais également la masse salariale, les fluides et l'amortissement des équipements, comme le mentionne la Chambre.

-Par ailleurs, le **périmètre et les modalités d'intervention** du service sont en cours de rationalisation :

Pour la fabrication des repas pour les activités du CCAS, conformément aux engagements pris auprès de la Chambre, le conseil municipal délibère lors de sa séance du 14 novembre 2019 pour actualiser la convention et formaliser les responsabilités réciproques.

Pour les clients extérieurs, un travail d'homogénéisation et d'actualisation des contrats est engagé. Il est prévu l'établissement d'un tarif unique correspondant au coût réel de la prestation.

Concernant le périmètre d'intervention, la prestation pour l'Abbaye de la Coudre a été interrompue en septembre 2019.

-Enfin, la Chambre souligne que le service *« élabore son budget et suit de manière très resserrée ses dépenses alimentaires et les recettes des clients extérieurs »*. Il travaille actuellement à la mise en place d'une **comptabilité analytique** de son activité qui lui permettra d'optimiser encore le suivi du coût réel des repas pour chaque catégorie de repas.

3) Sur les modes de gestion

-Le service est assuré en **régie** et exerce ses missions selon des objectifs pluriannuels fixés par les élus : proposer une alimentation saine, équilibrée et sécurisée aux divers clients du service restauration, lutter contre le gaspillage alimentaire et assurer le confort des élèves en maintenant propres des locaux, des espaces de vie, des sanitaires, à hauteur d'une surface de 16 000 m² par jour dans les 17 écoles publiques et privées.

-Le service est engagé dans une **démarche d'amélioration continue** de ses pratiques visant à optimiser les ressources humaines, techniques et financières.