



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

La Présidente

Nantes, le 4 février 2010

GREFFE N° 2010-204

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé par lettre du 18 décembre 2009, le rapport d'observations définitives pour les années 2001 et suivantes concernant la gestion de la commune de Mûrs-Erigné, que vous administrez.

Votre réponse a été enregistrée au greffe de la chambre le 25 janvier 2010. La procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 234-5 du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à votre conseil municipal dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres du conseil municipal et donner lieu à un débat.

A compter de la date de cette réunion, que je vous serais obligée de me faire connaître, la communication du rapport, complété de la réponse, à toute personne en faisant la demande, est de droit. J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Trésorier-payeur général.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Catherine de KERSAUSON

Monsieur Philippe BODARD
Maire de Mûrs-Erigné
5 chemin de Bellevue
49610 MÛRS-ÉRIGNÉ



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Nantes, le 18 décembre 2009

**GREFFE N° 2009-139
L0967/CG**

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Mûrs-Érigné

Années 2001 et suivantes

Résumé des observations

La commune de Mûrs-Érigné, 5 186 habitants, ne tient pas de comptabilité d'engagement et ne procède pas au rattachement à l'exercice des charges et produits de fonctionnement, contrairement à l'obligation fixée par l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, ce qui nuit à la sincérité de ses comptes.

La situation financière est tendue, en raison de l'évolution des charges de fonctionnement supérieure à celle des produits, de la faiblesse de ces produits, malgré la pression fiscale qui pèse sur les ménages, et du poids très important de la dette, qui résulte notamment des opérations d'investissement réalisées entre 2004 et 2006, essentiellement financées par emprunt.

Parmi les emprunts figurent des emprunts structurés et des emprunts souscrits en devises étrangères. Ils représentent pour une commune de cette taille, qui ne dispose pas de personnel spécialisé dans ces produits financiers, des risques qu'elle peut difficilement apprécier et qu'elle pourrait d'autant moins facilement assumer que sa situation financière est fragile.

L'examen des contrats à durée déterminée des agents non titulaires de 2005 à 2007, a permis de constater que des contrats ont été signés après la date d'embauche de certains agents voire même après la fin de la période d'emploi, ce qui présentait un risque juridique et financier pour la commune.

Les services de la commune ne disposaient pas jusqu'en 2009, d'un guide de procédures ni d'un référentiel interne des achats. En outre, elle n'avait pas mis en place de procédure permettant de constater que l'achat ou l'opération avait été réalisé dans des conditions satisfaisantes.

1 La fiabilité des comptes

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le maire doit tenir la comptabilité de l'engagement des dépenses. Le maire doit produire, à l'appui du compte administratif, les états détaillés des dépenses engagées non mandatées et des charges et produits à rattacher à l'exercice¹, états établis en fin d'exercice, à partir de cette comptabilité. Le non-respect de ces obligations constitue une atteinte à la sincérité des comptes.

Or, la Chambre relève que la commune de Mûrs-Erigné ne tient pas de comptabilité de l'engagement et n'a pas produit d'état des charges et produits à rattacher à l'appui des comptes administratifs des exercices 2004 à 2006.

En réponse au rapport d'observations provisoires, la commune a précisé que le logiciel qu'elle utilise pour la comptabilité rendait difficile le suivi des engagements en temps réel par service. La chambre considère que la commune ne peut s'exonérer de ses obligations en arguant des faiblesses d'un logiciel qu'elle a elle-même choisi.

La chambre note par ailleurs que, suite à son contrôle, un guide interne des procédures budgétaires des achats et de la commande publique a été mis en place le 1^{er} octobre 2009, qui devrait permettre de mieux suivre les engagements et de respecter l'obligation légale de rattachement des charges et produits à l'exercice.

2 La situation financière du budget principal

Au cours de la période 2004 à 2007, les charges courantes ont augmenté presque deux fois plus vite que les produits (16,4 % contre 8,4 %). L'excédent brut de fonctionnement a ainsi diminué de 16,8 %, passant de 1 M€ (un million d'euros) en 2004 à 0,834 M€ en 2007.

BUDGET PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007	2007/2004
Produits de gestion	4 129 092	3 940 867	4 216 395	4 473 960	+ 8,4 %
Charges de gestion	3 126 095	3 337 707	3 651 142	3 639 772	+ 16,4 %
Excédent brut de fonctionnement	1 002 997	603 160	565 253	834 188	-16,8 %
Produits financiers	5	5	5	156	+ 2871 %
Charges financières et int. Emprunts	221 207	243 481	314 882	330 015	+ 49 %
Produits exceptionnels	11 035	45	122 801	382 745	+ 3369 %
dont produits de cession d'immobilisation	763	0	122 149	378 597	+ 49520 %
Indemnités de sinistre	9 560	8 035	0	0	-100 %
Charges exceptionnelles	66 574	5 879	1 330	24 880	-63 %
Capacité d'autofinancement brute	735 053	361 885	249 697	483 597	-34 %
Remboursement d'emprunt	448 180	408 935	439 944	447 233	0 %
Capacité d'autofinancement disponible	286 874	-47 049	-190 247	36 364	-87 %
% Capacité d'autofinancement brute	18 %	9 %	6 %	11 %	

Source : comptes de gestion 2004-2005-2006, compte administratif 2007

¹ Le rattachement des charges et produits ayant donné lieu à service fait ou droits acquis est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus. Un aménagement n'est admis que lorsque leur montant est trop faible pour affecter significativement le résultat de l'exercice.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute² a diminué de 34 % entre 2004 et 2007, passant de 735 053 € à 483 597 €. Elle ne représente plus que 11 % des produits courants en 2007 contre 18 % en 2004.

Et encore, sans des recettes exceptionnelles de 181 400 € (180 000 € tirés de la vente d'un terrain communal et 1 400 € correspondant à un remboursement au titre de l'activité piscine de 2004), la CAF brute aurait chuté de 35 % entre 2006 et 2007 et la CAF disponible après le remboursement des emprunts aurait été négative en 2007, comme en 2005 et 2006, alors qu'elle apparaîtrait faiblement positive cette année-là, avec 36 364 €.

En 2008, la CAF brute est tombée à 341 044 € et la CAF nette devient très négative avec - 585 498 € soit - 113 € par habitant alors que la moyenne régionale est de + 91 €/hab.

Cette évolution est d'autant plus préoccupante que, d'une part, l'encours de la dette au 31 décembre est passé de 5 867 474 € en 2004 à 7 763 824 € en 2007 (soit une augmentation de 32 %) puis à 8 698 862 € en 2008, soit 1 677 € par habitant – alors que la moyenne de référence est de 894 € par habitant –, et que, d'autre part, le faible potentiel fiscal de la commune (445 € par habitant en 2007 contre 711 € pour la moyenne de la strate), est déjà fortement mobilisé.

De plus, la commune doit reporter tout le poids de l'accroissement des charges sur la fiscalité pesant sur les ménages, puisqu'elle appartient à une communauté d'agglomération qui a opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), et qu'elle n'a donc aucune prise sur la fiscalité reversée par celle-ci, qui n'augmente quasiment pas.

Dès lors, la capacité de désendettement, mesurée en années de CAF brute, après avoir fortement baissé en 2005 et 2006 (21 ans et 33 ans), et s'être un peu reconstituée en 2007 (16 ans), grâce aux recettes exceptionnelles déjà évoquées, s'est de nouveau dégradée en 2008 en passant à 25 années. Le seuil de 15 années est généralement considéré comme critique.

Ratio de désendettement	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette au 31/12	5 867 474	7 489 364	8 212 850	7 763 824
Capacité d'autofinancement brute	735 053	361 885	249 697	483 597
Ratio en années	8	21	33	16

2.1 Le niveau des charges et produits de fonctionnement

Le total des **charges de fonctionnement** représente environ 4 558 000 € en 2007³, soit 879 € par habitant, ratio inférieur à celui de la moyenne des communes comparables, qui s'établit à 926 € par habitant. De même, en 2008, ce total représente 4 873 839 € soit 940 € par habitant, contre 1 065 € pour la moyenne de la strate.

Les **charges de personnel** atteignaient 2 014 786 € en 2007, soit 389 € par habitant contre 415 € pour la moyenne régionale, et 2 168 023 € en 2008, soit 418 €/hab. Elles ont augmenté de 27,5 % entre 2004 et 2007, notamment en raison du recrutement de neuf agents

² CAF brute = Excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, dont le montant permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement (en priorité, le remboursement des emprunts et, pour le surplus, les dépenses d'équipement).

CAF nette (ou disponible) = CAF diminuée des remboursements de dettes en capital, qui mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement sur ses ressources propres, une fois acquittée la charge de la dette.

³ Chiffres Alizé 2, arrondis.

titulaires (deux en 2006 et sept en 2007), même si le nombre de non-titulaires a diminué de quatre personnes.

BUDGET PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007	2007/2004
Charges de gestion	3 126 095	3 337 707	3 651 142	3 639 772	16,4 %
Charges de personnel	1 580 370	1 678 528	1 924 326	2 014 786	27,5 %
Charges à caractère général	899 601	952 754	1 049 189	923 437	2,6 %
Subventions	519 778	578 248	549 551	566 989	9,1 %
Autres charges	126 346	128 177	128 076	134 559	6,5 %

Les subventions versées représentent 15 % des charges de la commune, contre 7,55 % en moyenne pour les communes de la strate en 2007.

Le montant total des subventions versées par la commune de Mûrs-Erigné en 2007, en légère atténuation, est de 534 937,36 € dont 236 163 € à la « Mutualité Française Anjou-Mayenne » en vertu de conventions pour la crèche, la ludothèque et le multi accueil.

La commune a indiqué que l'importance des subventions versées est la conséquence de la délégation de la gestion de services concernant l'enfance et le secteur périscolaire.

SUBVENTIONS VERSEES		2005	2006	2007
6573 SUBV° DE FONCTIONNEMENT AUX ORGANISMES PUBLICS				
657362	CCAS	38 000,00	40 000,00	43 000,00
657361	CAISSE DES ECOLES	47 000,00	47 000,00	47 000,00
65738	PROGRAMMATION CULTURELLE	45 000,00	56 519,20	49 486,60
TOTAL 6573		130 000,00	143 519,20	139 486,60

6754 SUBV° DE FONCTIONNEMENT AUX ASSOC ET AUTRES PERS. DE DROIT PRIVE		2005	2006	2007
6574	Association jeunes	41 810,00	36 900,00	37 020,00
	Association scolaire bel. Primaire	11 851,00	4 883,00	4 465,00
	Association scolaire M. Curie	10 126,00	9 185,00	7 046,00
	Ecole de musique	14 618,84	17 960,72	18 831,00
	Centre aéré J. Bouesse	10 875,20	14 925,00	14 552,00
	Mutualité Anjou Crèche familiale	100 257,26	86 854,08	91 152,92
	Mutualité Anjou Multi accueil	135 881,42	111 872,68	109 742,37
	Mutualité Anjou Ludothèque	14 373,00	36 966,08	35 268,37
	OGEC Ecole St Pierre	22 599,00	19 534,00	22 584,00
	UIFLV centre aéré R. Zeller	25 278,00	14 047,00	11 170,10
	Autres (cumul)	54 628,19	46 953,68	43 619,29
TOTAL 6574		442 297,91	400 081,24	395 451,05
TOTAL des Subventions		572 297,91	543 600,44	534 937,65
<i>Source : comptes administratifs</i>				

La Chambre rappelle qu'il résulte de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 que, lorsque la commune attribue une subvention dont le montant annuel dépasse 23 000 € elle doit conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie.

Or, la commune a versé à « l'association jeunes » une subvention pour un montant de 41 810 € en 2005, 36 900 € en 2006 et 37 020 € en 2007, en l'absence de toute convention. La commune a indiqué qu'elle avait passé, en mars 2009, une convention avec le foyer des jeunes et avec l'école de musique.

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 8,4 % entre 2004 et 2007. Ils restent d'un niveau relativement faible par rapport à la moyenne, avec un ratio de 965 € par

habitant en 2007, contre 1 065 € pour la moyenne nationale de la strate (1030 € pour la moyenne régionale). En 2008 ces produits représentent 4 873 839 € soit 940 € par habitant contre 1 065 € pour la moyenne de la strate.

Les ressources fiscales

Les ressources fiscales, qui représentent 55 % des produits courants en 2007, (contre 47 % en 2004) ont augmenté de 26,3 % sur la période, dont 24 % pour les impôts locaux, dont les taux ont été augmentés et sont supérieurs à la moyenne de la strate.

Contributions Directes	Variation de base n-1	2005	Variation de base n-1	2006	Variation de base n-1	2007	Evolution 2005/2007
Taxe d'habitation	4,395 %	4 990 000	4,59 %	5 219 000	4,98 %	5 479 000	+ 10 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	3,06 %	3 467 000	7,12 %	3 714 000	4,12 %	3 867 000	+ 12 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	-7,20 %	91 200	-16,23 %	76 400	-0,79 %	75 800	-17 %
TOTAL	0,26 %		-4,51 %		8,32 %		+ 4 %
Taux	Variation de taux n-1		Variation de taux n-1		Variation de taux n-1		Evolution 2005/2007
Taxe d'habitation	2 %	15,29 %	-	15,29 %	1,83 %	15,57 %	+ 2 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	4,07 %	24,49 %	4,98 %	25,71 %	1,79 %	26,17 %	+ 7 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	0	48,46 %	-	48,46 %	1,80 %	49,33 %	+ 2 %
TOTAL	6 %		4,98 %		5,42 %		+ 10 %

Source : comptes administratifs

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal – qui sert à évaluer la marge de manœuvre fiscale en comparant le produit des impôts locaux à celui qui serait obtenu par application des taux moyens nationaux aux bases de la commune – était de 1,07 en 2007, contre 0,99 pour la moyenne de la strate (1,00 pour la moyenne régionale) et s'approche du seuil, estimé critique, de 1,105.

BUDGET PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007 CA	2007/2004
731 - IMPOTS LOCAUX	1 557 941	1 694 084	1 812 614	1 927 756	+ 24 %
732 - FISCALITE REVERSEE	274 780	272 003	272 003	271 998	-1 %
733 - TAXES pour utilisation des services publics et du domaine	8 792	9 471	10 590	11 259	+ 28 %
738 - AUTRES TAXES	97 185	96 896	165 671	237 825	+ 145 %
73-IMPOTS ET TAXES	1 938 698	2 072 453	2 260 878	2 448 839	+ 26 %

En 2007, les ressources fiscales représentent 420 € par habitant, contre 433 € pour la moyenne de la strate, mais elles constituent 43,5 % du total des produits contre 40,7 % pour la moyenne de la strate.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, rappelée lors de l'audition, la commune a fait savoir qu'elle avait confié une étude à la trésorerie de Trélazé sur les bases fiscales et qu'elle mettait en œuvre une politique d'élargissement de ses bases, par la création d'une zone d'habitat de 500 logements, prévue pour 2012.

La fiscalité reversée par Angers-Loire-Métropole représente 272 003 € soit 52 € par habitant (contre 152 € pour la moyenne régionale) et comprend l'attribution de compensation

⁴ Chiffres Alizé.

(AC), d'un montant constant de 137 255 € et la dotation de solidarité communautaire (DSC), qui a baissé de 1 % depuis 2004 et se monte à 134 743 € en 2007.

Les **dotations et participations reçues** ont diminué de 15 % et ne constituent plus qu'un tiers des produits de gestion.

La commune a indiqué, en réponse, qu'elle disposait de peu de produits de fonctionnement depuis la perception de la taxe professionnelle par la communauté d'agglomération d'Angers, en raison de la faiblesse de l'attribution de compensation, et souligné que les participations et compensations de l'État ne progressaient pas au rythme des compétences dévolues à la commune par celui-ci.

BUDGET PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007 CA	2007/2004
7411 - DGF - Dotation forfaitaire	737 329	744 702	755 918	766 366	+ 4 %
74122 - DGF - Dotation de solidarité rurale 2ème fraction	42 714	47 128	51 635	56 119	+ 31 %
741 - DGF	780 043	791 830	807 553	822 485	+ 5 %
746 - Dotation générale de décentralisation	2 549	3 505	2 565	1 706	- 33 %
74718 - autres participations	2 632	534	220	2 677	+ 2 %
7472 - Participations - région				504	
7473 - Participations - départements	0	2 521	12 262	11 164	
7474 - Participations - communes	6 921	7 226	5 353	6 065	- 12 %
7475 - Participations - groupements	80 470	0	0	0	- 100 %
7478 - Participations - autres organismes	263 783	1 174	5 644	9 685	- 96 %
747 - PARTICIPATIONS	353 806	11 455	23 479	30 095	- 91 %
74831 - Attribution du fds nat. de la taxe professionnelle	130 046	136 688	156 996	155 019	+ 19 %
74833 - Etat Compensation au titre de la taxe professionnelle	6 347	5 482	4 490	3 972	- 37 %
74834 - Etat Compensation au titre des exo des taxes foncières	15 711	16 089	26 215	27 974	+ 78 %
74835 - Etat Compensation au titre des exo de taxe habitation	45 068	44 297	48 314	46 512	+ 3 %
7488 - Autres attributions et participations	381 272	415 523	387 002	370 070	- 3 %
748 - AUTRES ATTRIBUTIONS ET PARTICIPATIONS	578 444	618 079	623 017	603 547	+ 4 %
74 - DOTATIONS ET PARTICIPATIONS	1 714 842	1 424 868	1 456 614	1 457 832	- 15 %

L'alourdissement des charges financières

La situation de tension financière résulte principalement de l'alourdissement sensible des charges financières qui ont progressé de 49 % entre 2004 et 2007 et représentent 8 % des charges soit le double de la moyenne de la strate.

Ainsi, alors qu'en 2004 les charges financières représentaient 191 149 € soit 3,29 % de l'encours (5 867 474 €), elles représentent 339 698 € en 2007, soit 4,38 % de l'encours, porté à 7 763 824 € et 377 783 € soit 73 € par habitant en 2008, alors que la moyenne est de 35 €

	2004	2005	2006	2007
Charges financières	28 058	29 231	14 627	-9 683
Intérêts des emprunts	193 149	214 250	300 256	339 698
Amort. du capital de la dette	448 180	408 935	439 944	447 233
Total	669 386	652 416	754 826	777 248

2.2 La structure de la dette

La chambre attire l'attention sur le poids important de la dette, dont l'encours au 31 décembre 2007 était de 7 763 824 € pour le budget principal, générant ainsi de lourdes charges financières et une capacité de désendettement dégradée par rapport à la moyenne.

Elle souligne également que le choix fait par la commune de recourir à des emprunts de longue durée a pour conséquence directe l'accroissement du montant des intérêts payés.

Par ailleurs, la chambre constate au 31 décembre 2007 que des emprunts sont à taux indexé (cf. tableau en annexe 1) et qu'il peut en résulter un réel alourdissement des charges financières.

Certains emprunts (cf. tableau en annexe 2) appellent des remarques particulières :

Un emprunt « Iéna modulable », à capital et taux modulables, souscrit auprès de la banque de Financement et de Trésorerie (BFT) par arrêté du 12 juillet 2004 en quatre tranches d'un montant de 1 662 000,00 € (premier prêt du tableau), est d'une longue durée, même s'il était destiné à la réalisation d'une opération pérenne : achats de bâtiments aménagement et construction de la mairie.

Deux autres emprunts sont de longue durée également, soit trente ans : un prêt de 384 662,75 € de la Caisse d'Epargne (arrêté du 4 octobre 2005) et un prêt de la BFT « prêt Iéna modulable » de 875 000,00 € (arrêté du 19 octobre 2005). La commune a cependant répondu qu'elle avait renégoциé en mai 2009 en taux fixe les deux prêts de la BFT pour un encours de 1 200 000 € de capital à 4,31 % et 4,39 %, et que la structure de la dette passait donc majoritairement en taux fixe.

Par ailleurs la chambre relève que l'emprunt de 647 192,95 €, « Pentifix 2 », souscrit auprès de la Caisse d'Epargne le 2 juillet 2007, même s'il ne représente que 8 % du montant total des emprunts, a été souscrit en substitution d'un emprunt de 2004 pour une durée de 27 ans⁵ et apparaît le plus risqué. C'est un produit « de pente », qui présente des taux élevés, une longue durée et un réel aléa sur les différences de taux à court terme et à long terme sur une aussi longue période.

La commune a répondu que l'emprunt de la Caisse d'Epargne « Pentifix » n'avait pas été renégoциé, en raison d'un taux variable favorable, et que pour l'emprunt de la Caisse d'Epargne « Pentifix2 », le taux fixe maximum, quels que soient les aléas du CMS, était de 6,95 %, minoré de l'écart du CMS 10 ans et CMS 2 ans avec une marge de 0,20 % ou 0,25 %.

La chambre observe cependant que, dans l'hypothèse d'une inversion de la courbe des taux de 2 %, les taux applicables ne seraient pas de 6,95 %, mais pourraient atteindre 16,95 % [6,95 - 5 x (-2)].

Plusieurs autres emprunts ont été souscrits à taux indexé, Euribor 3 mois en 2005, en substitution d'emprunts de 1996 et de 2000 pour un montant de 401 502,45 €

Ces prêts ont, en outre, été souscrits en francs suisses pour un montant de 150 558,24 € et de 196 978,94 €

⁵ avec échéance annuelle à un taux de 4,54 % pour les échéances 1 et 2 et pour les échéances 3 à 8 si (CMS 10 ans - CMS 2 ans) supérieur ou égal à 20 % (barrière) sinon taux fixe de - 9,5 % - 5 * (CMS 10 ans - CMS 2 ans) inférieur à 0,20 %.

Pour les échéances 9 à 27 le taux fixe est de 4,54 % si (CMS 10 ans - CMS 2 ans) supérieur ou égal à 0,25 % (barrière) sinon taux fixe de 6,95 % - 5* (CMS 10 ans - CMS 2 ans) si (CMS 10 ans - CMS 2 ans) inférieur à 0,25 %.

Une commune de 5 000 habitants, qui ne dispose pas de techniciens spécialisés dans les opérations de change, les variations de taux et les instruments financiers structurés, prend des risques qu'elle peut difficilement apprécier et qu'elle pourrait d'autant moins facilement assumer, compte tenu de la précarité de sa situation financière.

2.3 Le financement des investissements

En raison d'une évolution conjoncturellement favorable des recettes propres d'investissement en fin de période, notamment du FCTVA et des produits de cession, le financement propre disponible atteint 1 314 k€ (milliers d'euros) en 2007 contre 671 k€ en 2005.

Les dépenses d'équipement observent une évolution contrastée : progression en 2005 (de 2 002 k€ à 2 840 k€), contraction forte en 2006 et 2007 pour atteindre 890 k€ ce qui est inférieur à la moyenne de la strate (v. infra dans le rapport).

La politique d'investissement a généré un recours important à l'emprunt de 2004 à 2006 qui correspond globalement au besoin de financement après remboursement de la dette. A contrario en 2007, la commune a dégagé un excédent de financement qui a conforté le fonds de roulement.

	2004	2005	2006	2007	2007/2004
Capacité d'autofinancement brute	735 053	361 885	249 697	483 596	- 34 %
Remboursement d'emprunt (D164, 165,167 hors 16449)	448 180	408 935	439 944	447 233	0 %
Capacité d'autofinancement disponible	286 874	-47 049	-190 247	36 363	- 87 %
Recettes propres	822 780	717 981	962 275	1 277 327	55 %
FCTVA (10222) et subventions (13)	721 759	594 071	741 056	830 413	15 %
Prod. des cessions (20 21 23 27,,)	763	0	122 149	378 597	49520 %
Autres recettes (10223,10251) TLE	69 262	115 118	99 070	87 042	26 %
ICNE (C1688-D1688)	30 996	8 792		-18 725	- 160 %
Financement propre disponible	1 109 654	670 931	772 028	1 313 690	18 %
Dépenses d'investissement	2 002 352	2 891 126	1 553 207	890 290	- 56 %
Dépenses d'équipement	1 864 172	2 839 975	1 553 207	890 290	- 52 %
Subventions d'équipement (6571 6572 6575)	138 180	51 151	0	0	- 100 %
Immo. Financières					
Travaux en régie (72)		0			
Besoin (-) ou capacité (+) de financement après remboursement de la dette	-892 698	-2 220 194	-781 179	423 400	- 147 %
Emprunts nouveaux de l'année (C164, 165, 167)	937 649	2 030 825	663 430	0	- 100 %
Variation du fonds de roulement	44 951	-189 369	-117 749	423 400	842 %

De 2004 à 2007, les dépenses d'équipement ont diminué de 52 %. Elles ont représenté en moyenne, sur les quatre années, 346 € par habitant contre 376 € pour la moyenne de la strate. Elles ne constituent que 48,7 % des emplois contre 74,2 % pour la strate. En effet, un tiers des ressources d'investissement a été consacré au remboursement des emprunts.

BUDGET PRINCIPAL	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'équipement	1 864 172	2 839 975	1 553 207	890 290
Remboursement d'emprunts	448 180	408 935	439 944	447 233
Total dépenses d'investissement	2 312 352	3 248 910	1 993 151	1 337 523

Les principales opérations d'équipement réalisées depuis 2005 concernent notamment l'hôtel de ville (1 714 927,57 € en 2005 ; 148 682,84 € en 2006 et 13 161,94 € en 2007). Il s'agit d'une opération de grande ampleur visant l'agrandissement et le réaménagement, à partir de locaux anciens, d'un ensemble comprenant la mairie et une grande salle polyvalente (conseil municipal, mariages).

La commune a précisé que les derniers emprunts souscrits concernaient principalement la construction d'une nouvelle cuisine centrale aux normes, une maison de l'enfance corrélée avec une politique de constructions de logements sociaux et un nouvel Hôtel de Ville. Elle a souligné en outre, que pour 2007, 2008 et 2009, elle prévoyait uniquement des travaux permettant de générer des recettes ou des économies, ou nécessaires à la continuité des services et à l'entretien de son patrimoine.

3 La gestion du personnel

3.1 Le recrutement des agents contractuels

Les 185 contrats à durée déterminée signés entre 2005 et 2007 pour employer 36 agents non titulaires (ANT) ont été examinés. Parmi ces contrats, 44 contrats ont été signés après la date d'embauche, dont 15 après la fin de la période d'emploi.

Cette carence a fait prendre un risque juridique à la commune. En effet, l'article L. 122-3-1 du code du travail dispose qu'un contrat de travail à durée déterminée doit être établi par écrit et comporter la définition précise de son motif, et qu'à défaut, il est réputé conclu pour une durée indéterminée. Il doit, par ailleurs, être signé par les deux parties et transmis au salarié, au plus tard dans les deux jours suivant l'embauche.

Une régularisation a posteriori ne suffit pas à lever les risques juridiques et financiers.

La commune a fait savoir que les mesures permettant l'anticipation des remplacements et le non-rétroactivité des contrats étaient considérées comme prioritaires depuis 2009.

3.2 L'absence de plan de formation

La définition du plan de formation est une obligation légale imposée par l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale. Ce plan doit arrêter des projets de formation correspondant à des objectifs à moyen terme pour la qualification des agents et les besoins des usagers. Il doit être soumis à l'avis du comité technique paritaire (CTP) et être transmis à la délégation compétente du centre national de la fonction publique territoriale.

A la Chambre qui avait relevé l'absence de plan de formation, lacune déjà signalée lors du CTP du 4 juillet 2008, la commune a répondu que la mise en place d'un plan de formation serait une priorité pour 2010.

4 Les marchés publics

Un contrat de marché public est un contrat administratif conclu après une procédure de mise en concurrence plus ou moins formalisée.

Le code des marchés publics (CMP) permet que certains marchés, jusqu'au seuil limite de 206 000 € hors taxe pour les collectivités locales⁶, soient passés selon une procédure adaptée (MAPA), mais en respectant des obligations de publicité et de mise en concurrence variant selon le montant de l'achat à effectuer (sauf pour les achats inférieurs à 4000 € HT). Le contrat conclu doit respecter certaines dispositions imposées par le CMP.

En dessous du seuil de 90 000 € HT, les MAPA doivent faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence adaptées (art. 40-I et II) :

- Absence de mise en concurrence obligatoire en dessous de 4 000 € HT ou si la circonstance le justifie ou dans les situations de recours autorisés aux marchés négociés sans publicité ni mise en concurrence préalables de l'article 35-II du CMP.
- Simple mise en concurrence de plusieurs opérateurs économiques pour les marchés d'un faible montant (seuil à définir en interne), presse écrite (au-delà du seuil des achats de faible montant).

Afin d'éviter la reproduction d'une anomalie, certes minime, constatée en examinant les achats de 2007, la Chambre a recommandé à la commune de mettre à la disposition de ses services un référentiel interne des achats et un guide de procédure, incluant un moyen de contrôle des conditions de réalisation de l'opération, notamment en regard des obligations de transparence et d'égalité devant la commande publique.

Elle a rappelé également qu'il appartient au pouvoir adjudicateur d'évaluer préalablement ses besoins et d'établir une cartographie précise du niveau auquel les besoins doivent être pris en compte pour le calcul du montant du ou des marchés à passer.

En réponse, la commune a indiqué qu'en octobre 2009 avait été mis en place un guide des procédures d'achats et des marchés publics, qui rappelle notamment la réglementation et fixe les règles de nature à garantir le respect de la mise en concurrence et de publicité des marchés.

⁶ Le seuil s'apprécie en prenant en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération ou par estimation de la valeur totale « des fournitures ou des services qui peuvent être considérées comme homogènes » (art 27-II du CMP).

Annexes

Annexe 1

Organismes prêteurs	Montant initial de l'emprunt	Capital restant dû au 01/01/2007	Capital restant dû au 31/12/2007	Niveau du taux à la date de vote du budget	Intérêts à payer de l'exercice	% par type de taux selon le capital restant dû au 01/01	% par type de taux selon le capital restant dû au 31/12
Emprunts à taux fixe sur la durée du contrat							
Crédit Local de France	294	236	220	5,19	12	2,66 %	2,83 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	64	7	0	5,61	0	0,08 %	0,00 %
CAF	304	243	223	0,00	0	2,74 %	2,87 %
CRCAM	381	23	0	6,80	1	0,26 %	0,00 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	647	647	647	4,54	0	7,31 %	8,34 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	229	183	170	4,83	9	2,06 %	2,18 %
Crédit Mutuel	137	110	102	4,85	5	1,24 %	1,31 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	416	416	406	4,26	18	4,70 %	5,24 %
Crédit Foncier de France	290	234	222	7,00	16	2,64 %	2,86 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	128	14	0	5,61	0	0,15 %	0,00 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	400	392	385	3,64	14	4,43 %	4,95 %
CRCAM	208	144	131	5,50	8	1,63 %	1,69 %
CRCAM	76	15	8	6,80	1	0,17 %	0,10 %
CRCAM	960	380	292	4,60	16	4,29 %	3,76 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	122	36	25	7,30	2	0,41 %	0,32 %
CRCAM	360	315	302	4,52	14	3,55 %	3,89 %
Total	5 016	3 394	3 132		117	38,32 %	40,34 %
Emprunts à taux indexé sur la durée du contrat							
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	130	126	122	2,29	5	1,42 %	1,57 %
DEXIA - Crédit Local	300	292	284	3,17	9	3,30 %	3,65 %
Banque de Financement et de Trésorerie	500	500	483	2,30	21	5,64 %	6,22 %
CRCAM	183	166	151	1,31	4	1,88 %	1,94 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	700	665	0	1,90	42	7,51 %	0,00 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	712	685	671	3,55	25	7,74 %	8,64 %
Crédit Local de France	381	159	130	4,01	6	1,79 %	1,68 %
Caisse d'Epargne Pays de la Loire	437	419	402	2,34	17	4,73 %	5,17 %
Banque de Financement et de Trésorerie	875	875	875	2,14	36	9,88 %	11,27 %
Banque de Financement et de Trésorerie	88	83	79	2,40	3	0,94 %	1,01 %
Banque de Financement et de Trésorerie	708	684	659	2,40	28	7,72 %	8,49 %
Banque de Financement et de Trésorerie	366	351	337	2,40	14	3,97 %	4,34 %
DEXIA - Crédit Local	247	247	243	3,80	8	2,79 %	3,13 %
CRCAM	226	211	197	1,46	5	2,38 %	2,54 %
Total	5 852	5 464	4 632		223	61,68 %	59,66 %
Total général	10 869	8 858	7 763		340	100 %	100 %

Source : CA 2007

Annexe 2

Décisions du maire en vertu de délibérations prises en application de l'article L.2122-22 du CGCT	Prêteurs	Principales caractéristiques du contrat	Capital restant dû au 31/12/2007	% endettement commune
Arrêté du 12/07/04	B.F.T.	Prêt "Iéna modulable" : Prêt à capital et taux modulables		
	Banque de	Montant : 1 662 000,00 €		
	Financement	Durée maximale : 33 ans		
	et de Trésorerie	L'offre permet d'opter en permanence, pendant toute la durée de vie du prêt, entre taux variable, d'ajuster le capital emprunté à la trésorerie réellement disponible, de choisir le tableau d'amortissement et les dates de paiement de l'annuité et pouvoir bénéficier de l'aide à la gestion du taux d'intérêt.		
		Les intérêts seront payés trimestriellement avec une régularisation annuelle sur la base d'une année de 365 jours. - soit à taux variable (TAM, TAG ou taux annuel Préfixé) majoré de la marge initiale de 0,125 % pendant la phase de mobilisation puis 0,205 %, - soit à Taux Fixe (Taux d'échange d'intérêt majoré de la marge initiale de 0,205 %), - soit à TIBEUR 12 mois préfixé majoré de la marge de 0,175 %, - soit à TIBEUR 12 mois Post déterminé, TEC5 ou TEC10, majorés d'une marge fixée au moment du choix de l'indice.		
		Tranche 1 : 500 000 €- Durée 33 ans - taux 2,4 % en 2005	482 759,00	6 %
		Tranche 2 : 708 000 €- Durée 30 ans - Taux 2,4 %	659 151,00	8 %
		Tranche 3 : 366 000 €- Durée 26 ans - Taux 2,4 %	336 720,00	4 %
		Tranche 4 : 88 000 €- Durée 20 ans - Taux 2,3 %	78 727,00	1 %
Arrêté de 2002	CAF	Contrat d'aide financière à l'investissement		
	Caisse d'allocations familiales	Montant : 304 000,00 €	222 800,00	3 %
		Durée : 20 ans		
		14 annuités de 20 300 €, 15 ^e annuité : 19 800 € à partir de la première année de fonctionnement de l'équipement (Maison de l'enfance)		
		sans intérêt		
Arrêté du 12/07/2005		Prêt d'équipement local à taux indexé - Multi périodes		
		Montant : 130 000,00 €	122 040,36	2 %
		Durée 1 ^{ère} période : 180 mois		
		Taux EURIBOR 12 mois + 0,10 % (taux initial : 2,240 %)		
		Durée 2 ^{ème} période : 120 mois		
		le remboursement du capital et le paiement des intérêts s'effectuent aux nouvelles conditions définies deux mois avant le terme de la 1 ^{ère} période.		
Arrêté du 05/09/2005	DEXIA	Prêt Mobilys TIP TOP EURIBOR		
		Montant : 300 000,00 €	283 673,00	4 %
		Durée : 25 ans		
		Phase de mobilisation : Taux T4M + 0,10 %		
		Phase d'amortissement des fonds : amortissement annuel progressif au taux de 3,18 % (1 ^{ère} échéance : 1/11/06)		
Arrêté du 04/10/2005	Caisse d'Epargne des Pays de la Loire	Prêt d'équipement local à taux fixe		
		Montant : 400 000,00 €	384 662,75	5 %
		Durée : 30 ans		
		Taux fixe classique : 3,64 %		

Arrêté du 19/10/2005	Banque de	Prêt "Iéna modulable" : Prêt à capital et taux modulables		
	Financement et	Montant : 875 000,00 €	875 000,00	11 %
	de Trésorerie	Durée maximale : 30 ans		
		Amortissement constant du capital		
		Les intérêts seront payés trimestriellement avec une régularisation annuelle sur la base d'une année de 365 jours. - soit à taux variable (TAM, TAG ou taux annuel Préfixé) majoré de la marge initiale de 0,125 % pendant la phase de mobilisation puis de 0,185 %, - soit à Taux Fixe (Taux d'échange d'intérêt majoré de la marge initiale de 0,1255 % pendant la phase de mobilisation puis de 0,185 %), - soit à TIBEUR 12 mois préfixé majoré de la marge de 0,175 %, - soit à TIBEUR 12 mois Post déterminé, TEC5 ou TEC10, majorés d'une marge fixée au moment du choix de l'indice.		
Arrêté du 08/03/2006	Caisse	Prêt d'équipement local à taux fixe		
	d'Epargne	Montant : 416 000,00 €	406 445,07	5 %
	des Pays de la	Durée : 25 ans		
	Loire	Taux Fixe : 4,26 %		
Arrêté du 05/12/2006	DEXIA	Prêt TAG à durée modulable		
		Montant : 247 000,00 €	243 107,13	3 %
		Durée initiale : 25 ans		
		Tag 3 mois + marge de 0,08 %		
		Échéances constante à amortissement ajustables		
		Option de passage en taux fixe		
Arrêté du 02/07/07	Caisse	Pentifix 2		
	d'Epargne	Montant : 647 192,95 €	647 192,95	8 %
en substitution du contrat	des Pays de la	Durée : 27 ans - Échéance annuelle		
50400119				
de 2004	Loire	Taux :		
		Echéance 1 et 2 : Taux fixe 4,54 %		
		Echéance 3 à 8 : Taux fixe 4,54 % si (CMS 10ans - CMS 2ans) supérieur ou égal à 0,20 % (barrière) Taux fixe de 6,95 %-5*(CMS 10ans - CMS 2ans) si (CMS 10ans - CMS 2ans) inférieur à 0,20 % (barrière)		
		Echéance 9 à 27 : Taux fixe 4,54 % si (CMS 10ans - CMS 2ans) supérieur ou égal à 0,25 % (barrière) Taux fixe de 6,95 %-5*(CMS 10ans - CMS 2ans) si (CMS 10ans - CMS 2ans) inférieur à 0,25 % (barrière)		
Arrêté du 04/10/2005	Caisse	Prêt d'équipement local à taux indexé		
	d'Epargne des	Montant : 436 601,10 €	401 502,45	5 %
en substitution	Pays de la Loire	Durée : 20 ans		
du contrat 0233327 de		Taux : EURIBOR 3 mois (taux initial 2,333 %)		
1996				
du contrat 0519914 de				
2000				
du contrat 0519906 de				
2000				
Arrêté du 29/11/2005	Crédit Agricole	Montant : 182 705,74 €(283 477,93 CHF)	150 558,24	2 %
	Anjou Maine	Durée : 132 mois		
fusion des prêts		Taux variable : Eurodevises + 0,50 %		
avec allongement de la		Devise actuelle : Franc Suisse		
durée : 60 mois				
Arrêté du 08/11/2005	Crédit Agricole	Montant : 226 000€	196 978,94	3 %
	Anjou Maine	Durée : 15 ans		
en substitution		Taux révisable : Eurodevises + 0,5 %		
du prêt 800357878 19 de		Devise actuelle : Franc Suisse		
2000				
avec allongement de la				
durée				
		Capital restant du au 31/12/07		7 763 824

Les emprunts 2008

Arrêté du 03/07/2008	DEXIA	Prêt Dexia Crédit Local
		Montant : 125 000€
		Durée : 8 ans et 9 mois
		Taux fixe : 4,9 %
		périodicité annuelle - échéances constantes : 15184,64 €
Arrêté du 20/11/2008	Crédit Agricole	Prêt en devises
	Anjou Maine	Montant : 655 000€
		Durée : 25 ans
		Taux variable : Eurodevises + 0,5 %
		Devise actuelle : Franc Suisse
Arrêté du 12/12/2008	Caisse	Crédit relais taux fixe - amortissement in fine
	d'Epargne	Montant : 290 000€
	des Pays de la	Durée : 24 mois
	Loire	Taux fixe : 4,27 %