



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES**

## **COMMUNE DE L'HUISSERIE (Département de la Mayenne)**

Exercices 2018 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION .....</b>	<b>9</b>
1.1 Les délégations de signature doivent être recentrées et contrôlées .....	9
1.2 Les dispositifs déontologiques sont globalement respectés .....	9
1.3 Les principaux processus de gestion doivent être formalisés.....	10
1.3.1 Le pilotage des projets pourrait être amélioré.....	10
1.3.2 Une organisation qui ne permet pas de sécuriser certains processus .....	11
1.4 Les moyens consacrés à la formation des élus sont en augmentation.....	11
1.5 Des systèmes d'information à mieux piloter .....	12
1.5.1 Des enjeux majeurs de sécurité .....	12
1.5.2 Une mise à niveau réalisée dans l'urgence, ne respectant pas les principes de la commande publique .....	13
1.5.3 La mise en conformité avec le RGPD est à parachever .....	13
<b>2 LE CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ (CMS) .....</b>	<b>14</b>
2.1 Le CMS répond aux besoins de la population.....	14
2.1.1 La construction d'un pôle santé, hébergeant le CMS et des praticiens libéraux .....	14
2.1.2 Une offre de santé en médecine générale qui s'améliore sur la période .....	15
2.1.3 Les caractéristiques de la patientèle .....	16
2.1.4 L'activité de consultation .....	16
2.2 Le pilotage du CMS doit être renforcé.....	17
2.2.1 Le CMS est relativement isolé .....	18
2.2.1.1 Pas de liens formalisés avec les autres acteurs de santé du territoire .....	18
2.2.1.2 Pas de participation à la permanence des soins ambulatoires.....	18
2.2.2 Une rotation importante de médecins jusqu'en 2020 puis une stabilisation.....	19
2.3 Un modèle économique déficitaire.....	19
<b>3 LE SUIVI DES SUBVENTIONS ET DES PARTICIPATIONS .....</b>	<b>21</b>
3.1 Les subventions versées à la fédération des associations sports et loisirs .....	21
3.2 La subvention d'équilibre versée au budget annexe « production d'électricité » .....	23
3.3 Les contributions versées à l'OGEC Sainte Marie.....	23
<b>4 LA POLITIQUE FONCIÈRE .....</b>	<b>25</b>
4.1 L'augmentation de la population et la construction de lotissements sont au cœur de la stratégie de développement de la commune .....	25

4.1.1 La stratégie municipale .....	25
4.1.2 L'enjeu de l'équilibre démographique .....	25
4.2 Un développement urbain qui conduit à une artificialisation des sols .....	26
4.2.1 Une artificialisation des sols plus rapide qu'ailleurs.....	26
4.2.2 L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) .....	27
4.2.3 Les documents de planification doivent être modifiés.....	27
4.3 L'objectif de zéro artificialisation nette doit être combiné avec d'autres enjeux .....	28
4.3.1 La nécessité de construire des logements sociaux .....	28
4.3.2 L'aménagement du centre-bourg .....	29
5 LES RESSOURCES HUMAINES .....	30
5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines .....	30
5.2 La répartition des effectifs par catégories et filières .....	30
5.3 Le taux d'absentéisme .....	31
5.4 La masse salariale.....	32
5.4.1 Les outils de suivi de la masse salariale restent à mettre en place .....	32
5.4.2 Le régime indemnitaire .....	33
5.4.3 La rémunération d'une femme médecin.....	34
6 LES ACHATS.....	35
6.1 La fonction achat – commande publique n'est pas structurée.....	35
6.1.1 Les marchés ne sont pas systématiquement suivis dans le logiciel financier.....	36
6.1.2 Pas de suivi des marchés passés en groupement de commandes .....	36
6.2 Des familles d'achat non couvertes par des marchés .....	37
6.3 Les anomalies relevées sur les marchés publics.....	37
6.3.1 Travaux relatifs à la maison France services .....	37
6.3.2 Concours de maîtrise d'œuvre pour la reconstruction de l'école élémentaire .....	38
7 LA SINCÉRITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	39
7.1 Les processus de gestion ne sont pas formalisés.....	39
7.2 La qualité de l'information financière et comptable .....	40
7.2.1 La transparence .....	40
7.2.2 La comptabilité d'engagement .....	40
7.3 La fiabilité des comptes.....	41
7.3.1 Le suivi patrimonial .....	41
7.3.1.1 La cohérence entre l'inventaire tenu par la commune, l'état de l'actif tenu par la comptable publique et la balance du budget principal.....	41
7.3.1.2 La comptabilisation des biens reçus ou mis en affectation au titre d'une mise à disposition ou d'un transfert de compétence .....	42
7.3.1.3 Les subventions d'équipement versées.....	42
7.3.1.4 La comptabilisation des biens productifs de revenus .....	42
7.3.1.5 Les amortissements des immobilisations .....	43
7.3.2 La subvention versée à Méduane habitat .....	43
7.3.3 Les provisions .....	44

7.3.4 La comptabilité analytique et les imputations comptables.....	44
<b>8 LA SITUATION FINANCIÈRE .....</b>	<b>45</b>
8.1 Une stratégie financière peu formalisée .....	45
8.2 L'épargne diminue sous l'effet d'une augmentation des charges plus rapide que des recettes.....	45
8.2.1 Les produits de gestion augmentent de 4,4 % par an en moyenne.....	46
8.2.1.1 Les produits de la fiscalité .....	46
8.2.1.2 Les ressources institutionnelles .....	48
8.2.1.3 Les ressources d'exploitation .....	48
8.2.2 Les charges de gestion augmentent de 5,9 % en moyenne .....	48
8.2.2.1 Les charges à caractère général .....	49
8.2.2.2 Les charges de personnel.....	50
8.2.2.3 Les subventions de fonctionnement versées.....	51
8.2.2.4 Les autres charges de gestion .....	51
8.3 La capacité d'autofinancement.....	51
8.4 Les investissements et leur financement .....	51
8.5 L'encours de la dette et les ratios d'endettement .....	53
8.5.1 Un encours non risqué qui diminue sur la période.....	53
8.5.2 Le cas d'un emprunt <i>in fine</i> à rembourser en 2024 et 2025 .....	53
8.6 Le fond de roulement et la trésorerie.....	54
8.7 La prospective financière .....	54
<b>ANNEXES.....</b>	<b>56</b>
Annexe n° 1. Ressources humaines.....	57
Annexe n° 2. Situation financière .....	58

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de L'Huisserie de 2018 à la période la plus récente. Membre de la communauté d'agglomération de Laval, la commune compte 4 429 habitants<sup>1</sup> et connaît une dynamique démographique. Elle s'est dotée d'équipements structurants pour renforcer son attractivité (médiathèque, centre culturel, centre de santé).

### ***Le pilotage doit être structuré et les processus de gestion mieux formalisés***

La commune doit davantage structurer le pilotage de ses projets et formaliser ses principaux processus de gestion, notamment ses procédures comptables. La chambre lui rappelle qu'elle doit mettre en place, sans délai, un engagement systématique de ses dépenses.

La chambre relève positivement que la commune s'est dotée d'outils de suivi des parcours et des carrières pour ses agents. Dans un contexte de hausse des effectifs et du point d'indice, elle doit impérativement mettre en place des outils de pilotage de sa masse salariale.

Le versement de la subvention attribuée à la fédération des associations sports et loisirs de L'Huisserie a été tardivement encadré par une convention. Par ailleurs, la mise à disposition d'un agent ne respecte pas le cadre juridique en vigueur.

La fonction achat n'étant pas suffisamment structurée, le suivi des marchés est lacunaire. La commune doit formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne.

La sécurité des systèmes d'information a été améliorée. À la suite d'un audit, ils ont bénéficié d'une mise à niveau réalisée dans l'urgence, et qui n'a pas respecté les principes de la commande publique. La commune doit désormais mettre en œuvre un dispositif pérenne visant à garantir la sécurité de ses systèmes d'information.

### ***Un centre municipal de santé qui répond aux besoins de la population mais pèse sur la situation financière***

Le centre municipal de santé est un équipement qui apporte une réponse aux besoins de la population de la commune et des alentours. Ce service pèse sur les comptes communaux, avec un déficit sur la période 2018-2022 représentant près de 12 € par consultation. La commune cherche à augmenter l'activité médicale afin d'accroître les recettes, ce à quoi la chambre l'encourage. La zone d'attractivité du centre municipal de santé dépasse le territoire communal puisque seulement 53 % des patients résident dans la commune de L'Huisserie. La commune pourrait s'interroger, dans ces conditions, sur la possibilité de demander aux autres communes de participer aux frais de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Selon le recensement INSEE effectué en 2017

### ***Un modèle de développement qui se heurte à l'objectif de « zéro artificialisation nette »***

Le développement de la commune est fondé notamment sur la commercialisation de lotissements, ce qui a conduit à une artificialisation des sols supérieure à la moyenne. Il convient désormais d'articuler l'objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 avec d'autres enjeux qui conditionnent son développement, à l'instar de la construction de logements sociaux et de l'aménagement du centre-bourg.

### ***Une situation financière qui se tend en 2022***

Relativement stable de 2018 à 2020, la situation financière s'est tendue en 2022 sous l'effet d'une augmentation des charges de gestion plus rapide que celle des produits de gestion. Les recettes fiscales sont dynamiques grâce à l'élargissement des bases fiscales et leur revalorisation par la loi de finances. Les charges de gestion ont augmenté sensiblement, en 2022, en raison de l'inflation, de l'augmentation du point d'indice et du plein effet des recrutements opérés en 2021 et 2022.

Les investissements ont pu être financés sans recours à l'emprunt en mobilisant notamment le fonds de roulement. L'encours de la dette est en diminution. La chambre relève que la collectivité a contracté, en 2018, un emprunt à remboursement in fine en 2024 et 2025 dans le cadre d'un lotissement sans se prémunir du risque de décalage de l'opération. Compte tenu du retard pris dans la réalisation du lotissement, elle va devoir chercher des solutions de refinancement, devenues plus coûteuses avec l'augmentation des taux d'intérêt.

Pour l'avenir, la commune doit maîtriser ses charges de gestion afin de préserver ses capacités d'investissement.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Réviser le projet de santé et le règlement intérieur du centre municipal de santé (code de la santé publique, article L. 6323-1-10).

**Recommandation n° 2.** : Respecter les dispositions statutaires relatives à la mise à disposition des agents auprès d'une association (décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 et article L. 512-15 du code général de la fonction publique).

**Recommandation n° 3.** : Mettre en place des outils de pilotage et de suivi de la masse salariale

**Recommandation n° 4.** : Assurer l'égalité de rémunération pour tous les médecins salariés de la commune (code du travail, articles L. 3221-1 à L. 3221-10).

**Recommandation n° 5.** : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne, dans le cadre d'un guide des procédures dédié à la commande publique.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en place sans délai un engagement systématique, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, conformément aux articles L. 2342 2, R. 2342 1 à 12 et R. 2311 11 du CGCT.

**Recommandation n° 7.** : Achever les travaux de rapprochement des états de l'actif de l'inventaire dans la perspective du passage à la M57 (recueil des normes comptables du CNOCP, M57).

# INTRODUCTION

## *Procédure*

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de L'Huisserie de 2018 à la période la plus récente. L'ouverture du contrôle a été notifiée le 17 avril 2023 à l'actuel ordonnateur, M. Jean-Pierre Thiot et à l'ancien ordonnateur, M. Jean-Marc Bouhours. Les entretiens de début et de fin de contrôle se sont tenus, respectivement, le 24 mai 2023 et le 5 juillet 2023 avec l'actuel ordonnateur et le 5 juin 2023 et le 7 juillet 2023 avec l'ancien ordonnateur.

Le contrôle a porté sur la gouvernance, la fiabilité des comptes, la situation financière, les ressources humaines, les achats, le centre de santé et la politique foncière.

Un rapport d'observations provisoires a été adressé le 20 septembre 2023 à l'ordonnateur qui a apporté des réponses. L'ancien ordonnateur et un médecin ont apporté des réponses aux extraits leur ayant été adressés. La caisse primaire d'assurance maladie de Mayenne a répondu à la communication administrative lui ayant été adressée. La chambre s'est réunie pour délibérer sur les observations définitives le 22 novembre 2023.

## *Présentation de la commune*

L'Huisserie est la 10<sup>ème</sup> commune la plus importante du département de la Mayenne et la 5<sup>ème</sup> de la communauté d'agglomération de Laval. Contrairement au département qui voit sa population stagner, celle de la commune augmente régulièrement, passant de 3 940 habitants en 2008 à 4 429 en 2021. La part des plus de 60 ans augmente (de 22,4 % en 2013 à 27,8 % en 2019) et celle des moins de 30 ans diminue (de 35,4 % à 31,7 % dans le même temps).

La commune est membre de la communauté d'agglomération de Laval. Elle lui a transféré, en 2020, la compétence eaux pluviales urbaines.

Elle est dans une situation économique et sociale plutôt favorable même si l'activité économique est peu développée<sup>2</sup>. La part des cadres et professions intellectuelles supérieures est en augmentation, de même que celle des retraités (respectivement de 9,7 % à 11 % de 2013 à 2019 et de 26,8 % à 31,7 % dans le même temps)<sup>3</sup>. Compte tenu du nombre de logements construits, la commune estime qu'elle s'approchera des 5 000 habitants lors du recensement prévu en 2024.

Depuis les années 2010, elle s'est dotée d'équipements structurants pour renforcer son attractivité (médiathèque, centre culturel, centre de santé).

---

<sup>2</sup> Selon l'INSEE, en 2020, 56 % des ménages fiscaux étaient imposés (43,6 % en moyenne départementale).

<sup>3</sup> Source : INSEE



## 1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION

### 1.1 Les délégations de signature doivent être recentrées et contrôlées

Les compétences déléguées par le conseil municipal au maire par délibération du 2 juin 2020 sont conformes aux textes<sup>4</sup>, le conseil municipal conservant certaines compétences en matière d'urbanisme et de gestion financière. La délégation en matière de marchés publics a été portée de 50 000 € HT à 215 000 € HT pour les marchés de fournitures et de services et à 500 000 € HT pour les marchés de travaux par délibération du 10 mars 2022.

Lors de chaque conseil municipal, le maire réalise un compte rendu des opérations effectuées dans le cadre de ces délégations.

Les textes<sup>5</sup> prévoient que le maire peut donner délégation de signature, sous sa surveillance et sa responsabilité, au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, au directeur des services techniques et aux responsables de services communaux. Les autres agents municipaux ne peuvent pas recevoir délégation de signature du maire sur le fondement de cet article<sup>6</sup>, au risque que cette délégation soit illégale<sup>7</sup>.

Les délégations de signatures données aux responsables de services portent sur la gestion courante du service et permettent de signer des commandes sous un certain seuil. Le contrôle de la chambre a permis de déceler un exemple de commande au-delà du montant autorisé par la délégation de signature. En outre, des délégations ont été données, en contradiction avec le cadre juridique, à des agents qui ne sont pas responsables de service (les secrétaires médicales, des adjoints administratifs - hors compétence état civil).

La chambre invite la commune à recentrer et contrôler les délégations de signature. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à reprendre les délégations de signatures dans le respect des règles du code général des collectivités territoriales.

### 1.2 Les dispositifs déontologiques sont globalement respectés

Les collectivités doivent mettre en place des procédures visant à prévenir et détecter les faits d'atteintes à la probité<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Ces délégations sont régies par l'article [L. 2122-22 du CGCT](#) qui fixe les compétences du conseil municipal pouvant être déléguées au maire.

<sup>5</sup> [Article L. 2122-19 du CGCT](#)

<sup>6</sup> [Rép. Min. n° 22982, JO Sénat du 28 septembre 2000](#)

<sup>7</sup> [CE, 24 janvier 1994, n° 141143 ; CAA Bordeaux, 17 mai 2005, n° 01BX00987](#)

<sup>8</sup> [La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016](#) relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II » et le [décret n° 2017-519 du 10 avril 2017](#) sont venus renforcer les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des atteintes à la probité des élus et des agents territoriaux.

La charte de l' élu local a été présentée conformément aux textes<sup>9</sup>.

Le référent déontologue pour les agents<sup>10</sup> a été désigné par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Mayenne. Toutefois, la commune dit n'avoir communiqué en direction des agents pour les informer de l'existence de ce dispositif de maîtrise des risques qu'en août 2023. S'agissant des élus<sup>11</sup>, le référent déontologue a été désigné en juillet 2023.

Le règlement intérieur du conseil municipal en vigueur durant le contrôle de la chambre comprend une annexe relative à la prévention des conflits d'intérêts. Celle-ci reprend les termes du [décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#), lequel prévoit une obligation de retrait des élus en situation de conflit d'intérêts et la formalisation d'arrêtés déterminant les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences. De fait, aucun arrêté n'a été pris, même si des déports ont été observés. La chambre invite la commune à vérifier régulièrement l'opportunité de prendre de tels arrêtés en fonction de l'évolution de la situation des élus.

### 1.3 Les principaux processus de gestion doivent être formalisés

#### 1.3.1 Le pilotage des projets pourrait être amélioré

Le processus décisionnel se décline au sein de trois instances. Tout d'abord, un bureau municipal réunit le maire et ses adjoints deux fois par mois. Ensuite, les élus (majorité et opposition) se réunissent en commissions pour examiner les projets de délibérations. Enfin, les délibérations sont soumises à l'approbation des élus en conseil municipal.

Le pilotage des principaux projets et dossiers est peu documenté. La collectivité ne s'est pas dotée d'un tableau de bord partagé entre le maire, les adjoints et la direction générale pour suivre l'atteinte des objectifs et la consommation des moyens associés. La chambre observe qu'un tel outil permettrait à la collectivité de tracer les décisions prises et de favoriser la qualité des arbitrages sur les délais et les moyens.

---

<sup>9</sup> [L'article L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales \(CGCT\)](#) dispose que « *Les élus locaux sont les membres des conseils élus au suffrage universel pour administrer librement les collectivités territoriales dans les conditions prévues par la loi. Ils exercent leur mandat dans le respect des principes déontologiques, consacrés par la (...) charte de l' élu local* ».

<sup>10</sup> [Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique](#) : le référent déontologue est chargé d'apporter à tout agent public (fonctionnaire ou contractuel) qui le demande des conseils utiles au respect des principes déontologiques de la fonction publique.

<sup>11</sup> [La loi n° 2022-217 du 21 février 2022](#) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification prévoit la possibilité pour tout élu local de pouvoir « *consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques* » consacrés dans la Charte de l' élu local

La chambre relève positivement que la commune s'est dotée, en mars 2023, d'un programme pluriannuel d'investissement<sup>12</sup> pour la période 2023-2027 recensant ses principaux projets en la matière.

### 1.3.2 Une organisation qui ne permet pas de sécuriser certains processus

Depuis 2018, l'organisation des services n'a pas fondamentalement évolué. Un nouveau service « la maison France services »<sup>13</sup> a été créé en septembre 2022. Puis les services techniques ont été réorganisés en octobre 2022 autour de deux pôles (espaces verts- voirie et bâtiments-entretien).

La collectivité ne s'est pas dotée de procédures internes lui permettant de s'assurer de la conformité sur certains processus majeurs. Cette absence de procédure rend l'organisation très dépendante des individus. Or, les rotations importantes sur certaines fonctions durant la période sous contrôle (directeur général des services, directeur des services techniques, gestionnaire comptable) ont fragilisé cette organisation informelle.

La chambre relève un taux d'encadrement relativement plus faible que dans les autres communes (cf. *infra*, partie consacrée aux ressources humaines).

La chambre invite la collectivité à formaliser une organisation et un contrôle interne prioritairement dans les domaines suivants : recensement des besoins d'achats, respect des règles de la commande publique, engagements des dépenses et suivi de la masse salariale. Ces points sont développés dans le présent rapport.

La chambre rappelle que la sécurisation des processus de gestion constitue un préalable à la maîtrise des risques juridiques, financiers et opérationnels des activités de la commune.

## 1.4 Les moyens consacrés à la formation des élus sont en augmentation

Les dépenses de formation des élus constituent des dépenses obligatoires<sup>14</sup> dont le montant, inscrit au budget primitif, ne peut être inférieur à 2 % du montant total des indemnités de fonctions et supérieur à 20 % du même montant<sup>15</sup>.

La chambre observe que des dépenses de formation des élus sont régulièrement inscrites dans les budgets primitifs, excepté en 2020. La commune remplit l'annexe requise au compte administratif<sup>16</sup> depuis 2021 seulement.

---

<sup>12</sup> Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un document qui décline les principaux projets dans leur périmètre, leur budget et leur échéancier de réalisation ainsi que les modalités de leur financement. Il constitue pour les élus un outil de prospective, d'arbitrage et de suivi de la politique d'investissement.

<sup>13</sup> Le réseau des structures labellisées « France services » se compose de guichets uniques de proximité regroupant sur leurs sites plusieurs administrations.

<sup>14</sup> [CGCT, Article L. 2123-12 à L. 2123-16](#) : les membres du conseil municipal qui ont la qualité de salarié ont droit à un congé de formation de 18 jours sur la durée du mandat.

<sup>15</sup> [CGCT Article L. 2123-14](#)

<sup>16</sup> [CGCT Article L. 2123-12](#)

Les dépenses réalisées sont très inférieures aux prévisions : aucune formation n'a été réalisée en 2018 et 2019<sup>17</sup>, avec seulement des cotisations au titre du droit individuel à la formation mandatées ces années-là. Depuis, davantage de formations ont été suivies et le seuil de 2 % des indemnités versées a été dépassé en 2022<sup>18</sup> avec 3 924 € mandatés cette année-là.

L'examen des dépenses conduit à exclure de ce total une somme de 1 500 € versée au conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement 53 (CAUE 53) qui correspond en réalité à la réalisation d'une prestation de conseil. Ce retraitement maintient la commune au-delà du seuil de 2 % avec un effort de formation représentant 2,7 % des indemnités versées.

La chambre encourage la commune à poursuivre ses efforts en matière de formation des élus, en rappelant qu'il s'agit d'un droit qui vise à leur permettre d'exercer au mieux les compétences qui leur sont dévolues.

## 1.5 Des systèmes d'information à mieux piloter

### 1.5.1 Des enjeux majeurs de sécurité

La commune n'a pas de service ni d'agent dédiés à la fonction système d'information. Durant la période sous contrôle, elle a pris conscience tardivement que l'obsolescence et la mauvaise organisation de ses systèmes d'information faisaient peser des risques sur la continuité de service.

S'agissant du volet téléphonie, un audit avait été commandé en 2019 pour un coût de 2 620 € sans que des suites concrètes n'aient été données. Début 2021, deux audits ont été commandés à une société portant d'une part sur l'informatique, et d'autre part, sur la téléphonie. Le coût de ces deux audits s'est élevé à 3 840 €, mandatés en 2021 et 2022. L'audit informatique réalisé en juillet 2021 a relevé un fonctionnement « *sans aucune garantie de continuité de service* », un ensemble « *non sécurisé* » et « *plusieurs failles de sécurité* ». Le parc informatique n'était pas à niveau et la sécurité des données devait être renforcée.

Compte tenu de la sensibilité des données collectées et traitées par la commune (données de santé, données personnelles des usagers), la chambre l'engage à mettre en œuvre un dispositif pérenne visant à garantir la sécurité de ses systèmes d'information.

---

<sup>17</sup> Dans sa réponse aux extraits du rapport d'observations provisoires, l'ancien ordonnateur mentionne deux formations dispensées gratuitement en 2018 et 2019 par le centre de gestion sans toutefois fournir de précision sur le nombre d'élus concernés.

<sup>18</sup> En incluant les dépenses de cotisation au droit individuel à la formation

### **1.5.2 Une mise à niveau réalisée dans l'urgence, ne respectant pas les principes de la commande publique**

À la suite des audits, la commune a confié deux contrats de maintenance des installations informatiques et téléphoniques à la société qui avait réalisé l'audit. Elle a renouvelé le matériel en 2022 (ordinateurs, équipements téléphoniques, serveur) auprès de cette même entreprise pour un coût de 46 457 €. L'ensemble de ces dépenses mandatées à cette entreprise (audit, contrats de maintenance, acquisition de matériel, fourniture de petits équipements) l'ont été sans procédure de mise en concurrence. Au total, ce sont près de 87 000 € qui ont été versés à cette entreprise en 2021 et 2022. L'ordonnateur a indiqué avoir dû procéder ainsi en urgence du fait des risques importants qui pesaient sur la continuité de l'activité.

La chambre invite la commune à mettre en concurrence ses prestations de maintenance informatique et téléphonique ainsi que la fourniture de matériel.

La sécurité physique du serveur des services administratifs n'est pas complètement assurée. La salle des locaux provisoires de la mairie abritant le serveur doit être mise en conformité. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la rénovation de la mairie assurerait la sécurité physique du serveur. La chambre relève que ces travaux n'étant pas d'actualité, d'autres mesures devront être prises.

### **1.5.3 La mise en conformité avec le RGPD est à parachever**

Enfin, la mise en œuvre du règlement général sur la protection des données<sup>19</sup> applicable depuis le 25 mai 2018 n'est pas achevée. La commune a adhéré, en 2018, au service proposé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Mayenne, lequel assure également la fonction de délégué à la protection des données. Elle a modifié son site internet et des formulaires pour les rendre conformes. Toutefois, les registres des activités de traitement<sup>20</sup> n'étaient pas effectifs lors du contrôle de la chambre.

Lors du contrôle, la mise en œuvre d'une charte informatique<sup>21</sup> était envisagée. La chambre souscrit à cette perspective et invite la commune à achever sa mise en conformité avec le RGPD.

---

<sup>19</sup> <https://www.cnil.fr/fr/reglement-europeen-protection-donnees>

<sup>20</sup> Prévu à l'article 30 du Règlement général sur la protection des données, le registre des activités de traitement permet de recenser les traitements de données d'une entité et disposer d'une vue d'ensemble de ce qu'elle a réalisé avec les données personnelles.

<sup>21</sup> Une charte informatique est un document précisant comment les ressources informatiques d'une entité doivent être utilisées.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune doit davantage formaliser ses principaux processus de gestion et le pilotage de ses projets.*

*La sécurité des systèmes d'information a été améliorée. A la suite d'un audit ils ont bénéficié d'une mise à niveau réalisée dans l'urgence, et qui n'a pas respecté les principes de la commande publique. La commune doit désormais mettre en œuvre un dispositif pérenne visant à garantir la sécurité de ses systèmes d'information.*

---

## **2 LE CENTRE MUNICIPAL DE SANTÉ (CMS)**

### **2.1 Le CMS répond aux besoins de la population**

#### **2.1.1 La construction d'un pôle santé, hébergeant le CMS et des praticiens libéraux**

Constatant la raréfaction de l'offre de soins, la commune a lancé une réflexion au début des années 2010 pour attirer de nouveaux médecins. La tentative d'initier la création d'une maison de santé pluriprofessionnelle (MSP) avec des praticiens libéraux ayant échoué, elle a fait le choix de créer, en 2017, un centre municipal de santé en salariant des médecins.

#### **Les centres de santé et les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)**

Les centres de santé (infirmiers, dentaires, plus rarement médicaux ou polyvalents) sont des structures de proximité dont la mission est de dispenser des soins de premier recours et de mener des activités de prévention. Ils sont créés et gérés soit par des organismes à but non lucratif (comme des mutuelles), soit par des collectivités territoriales<sup>22</sup>. Ces centres doivent réaliser à titre principal des prestations remboursables par l'assurance maladie. Tous les professionnels exerçant au sein des centres de santé ont le statut de salariés.

On dénombre en France, en 2021, 2 544 centres de santé dont 136 en Pays de la Loire<sup>23</sup>.

Les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) sont des structures polyvalentes composées de professionnels de santé libéraux (médecins, auxiliaires médicaux, voire pharmaciens), dont au moins deux médecins généralistes et un infirmier.

On dénombre en France fin 2021, 2 251 MSP dont 121 en Pays de la Loire<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Code de la santé publique [Article L. 6323-1-3](#)

<sup>23</sup> Source : Fédération nationale des centres de santé, <https://www.fnccs.org/2022-le-developpement-des-centres-de-sante-se-confirme>

<sup>24</sup> Source : <https://sante.gouv.fr/systeme-de-sante/structures-de-soins/article/les-maisons-de-sante-300889>

La commune a contracté avec une société selon la procédure de vente en l'état futur d'achèvement pour construire des locaux permettant d'accueillir un centre de santé municipal avec des praticiens rémunérés par la commune et des professionnels de santé libéraux ainsi que des logements.

Le coût du centre de santé s'élève à 2 257 592 €, financé à 75 % par un emprunt affecté à cet investissement amorti sur 20 ans<sup>25</sup>, à 12 % par l'autofinancement de la commune, à 10 % par une subvention de la Région et à 3 % par une subvention de la communauté d'agglomération de Laval. Selon l'acte notarié, la surface totale des locaux est de 883 m<sup>2</sup>.

Des travaux ont été réalisés pour près de 65 000 € de 2018 à 2022 (ajout d'une porte automatique à l'entrée notamment). Des travaux de climatisation ont été réalisés en juin 2023 pour un montant de près de 26 500 € et des besoins ont été recensés pour installer les secrétariats des praticiens libéraux au rez-de-chaussée et améliorer les circulations dans les salles d'attente.

Le conseil municipal a instauré, en 2021, la gratuité d'un an des loyers pour une première installation sur la commune pour les médecins généralistes, les pédicures-podologues et les kinésithérapeutes. Ils sont cependant redevables des charges locatives. Le coût de cette gratuité n'a pas été évalué par la commune. Toutefois, la chambre relève que la quasi-totalité des locaux étaient loués lors de son contrôle.

La location de locaux à des professionnels de santé libéraux apporte des recettes d'un montant croissant sur la période passant de 20 000 € en 2018 à 41 000 € en 2022, ce qui représente, en fin de période, plus de 40 % du coût annuel du remboursement de l'emprunt.

### **2.1.2 Une offre de santé en médecine générale qui s'améliore sur la période**

L'ensemble du territoire de la Mayenne est identifié comme une zone sous-dense en médecins. L'indicateur mesurant « l'accessibilité potentielle localisée<sup>26</sup> » (ou APL) donne la mesure du volume de soins accessible pour les habitants compte tenu de l'offre de soin disponible et de la demande. Un territoire est dit sous-doté en médecins généralistes si son APL est inférieure ou égale à 2,5 consultations par an et par habitant<sup>27</sup>. La moyenne régionale sur cet indicateur s'élève à 3,7 en 2021<sup>28</sup> contre 3,9 au niveau national.

La situation de la commune de L'Huisserie s'est améliorée sur la période puisque l'indicateur est passé de 2,7 en 2018 à 3,1 en 2021. Toutefois, une analyse plus fine des données montre que la seule prise en compte des praticiens âgés de 62 ans et moins fait tomber cet indicateur à 2,3.

---

<sup>25</sup> Le contrat de prêt affecté, conclu en 2016, mentionne explicitement « *objet du financement : acquisition du centre municipal de santé* ».

<sup>26</sup> Construit par la DREES et l'IRDES, l'APL, exprime comme une densité (de consultations accessibles par habitant)

<sup>27</sup> INSEE Flash Pays de la Loire n° 137 – mars 2023

<sup>28</sup> INSEE Flash Pays de la Loire n° 137 – mars 2023

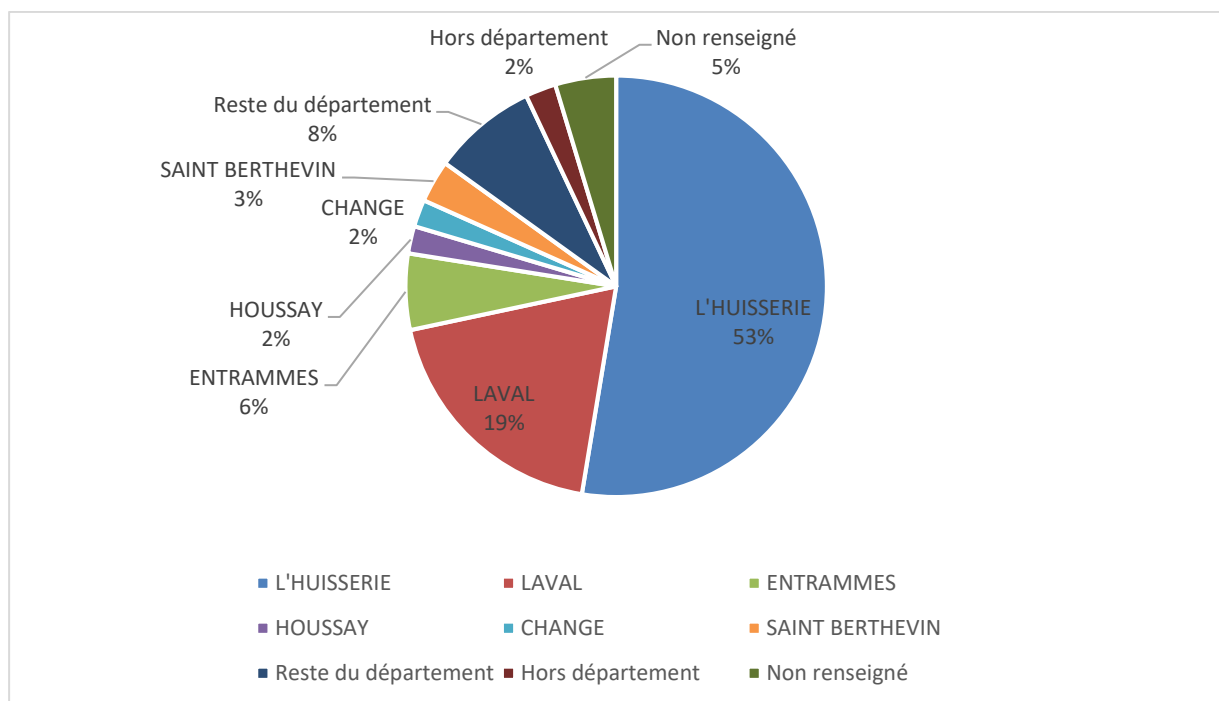
### 2.1.3 Les caractéristiques de la patientèle

La commune ne produit pas d'analyse de la patientèle fréquentant le centre municipal de santé. Selon les données extraites du logiciel de gestion des consultations, à la demande de la CRC, la zone d'attractivité du CMS dépasse le territoire communal puisque seulement 53 % d'entre eux habitent la commune de L'Huisserie. Près de 33 % sont domiciliés dans l'agglomération (19 % à Laval).

Ces chiffres posent la question de l'échelon local de gestion pertinent de cet équipement sanitaire. Compte tenu du coût pour la commune de L'Huisserie (cf. *infra*), celle-ci pourrait s'interroger sur la possibilité de demander aux principales communes concernées de participer aux frais de fonctionnement du centre de santé par convention.

Il ressort également de cette analyse que plus des deux-tiers des habitants de L'Huisserie sont des patients du centre municipal de santé, preuve que cet équipement remplit son office.

Graphique n° 1 : Origine de la patientèle 2018 – mai 2023



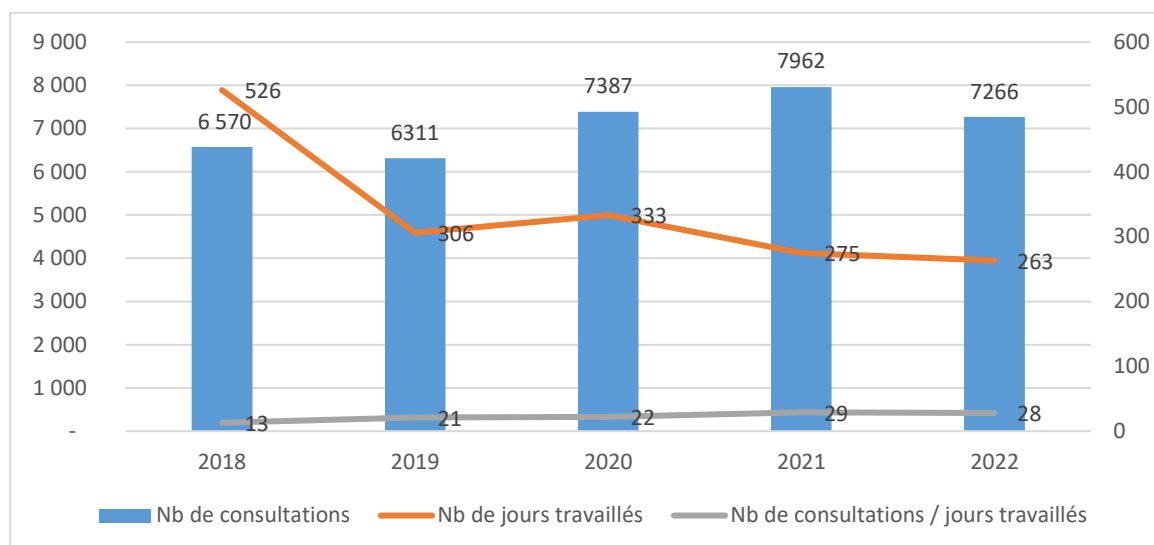
Source : CRC d'après les données extraites du logiciel de gestion des consultations fourni par la commune

### 2.1.4 L'activité de consultation

De 2018 à 2020, le nombre de consultations par jour travaillé était plutôt réduit. Cet indicateur augmente, à compter de 2021, pour atteindre 28 consultations par jour en moyenne.



**Graphique n° 2 : Activité du centre municipal de santé**



Source : CRC d'après les données fournies par la commune

## 2.2 Le pilotage du CMS doit être renforcé

Les tableaux de bord de suivi de l'activité sont plutôt succincts. La chambre invite la commune à les enrichir en intégrant davantage d'indicateurs comme le nombre d'appels reçus, le délai d'obtention des rendez-vous, la file active (le nombre de patients vus au moins une fois dans l'année, les rejets des actes facturés par les financeurs (assurance maladie et mutuelle), etc.

Le centre municipal de santé est tenu de se doter d'un projet de santé et d'un règlement intérieur<sup>29</sup>. Ces deux documents n'ont pas été mis à jour depuis l'ouverture du centre. Or, depuis leur élaboration, le cadre juridique a évolué<sup>30</sup>. Des missions obligatoires sont devenues facultatives (actions de santé publique, de prévention, d'éducation pour la santé<sup>31</sup>) et de nouvelles obligations sont apparues (cf. *infra*, rapport annuel à transmettre à l'ARS).

De plus, l'organisation en vigueur n'est plus celle qui avait été projetée initialement (identités et nombre des praticiens, horaires d'ouvertures, etc.). La chambre observe également que les missions effectivement exercées par le centre de santé sont moins larges que prévu dans le projet de santé, le volet actions de santé publique n'étant pas investi.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit réviser le projet de santé et le règlement intérieur. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué vouloir mettre en œuvre cette recommandation en 2024.

<sup>29</sup> Code de la santé publique, [article L. 6323-1-10](#)

<sup>30</sup> Accord national avec les caisses d'assurance maladie du 8 juillet 2015, [ordonnance 2018-17 du 12 janvier 2018](#)

<sup>31</sup> Code de la santé publique, [article L. 6323-1 en vigueur jusqu'au 1<sup>er</sup> avril 2018](#)

**Recommandation n° 1.** : Réviser le projet de santé et le règlement intérieur du centre municipal de santé (code de la santé publique, article L. 6323-1-10).

### 2.2.1 Le CMS est relativement isolé

Le code de la santé publique dresse les missions des centres de santé : dispenser des soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquer à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soin<sup>32</sup>. D'autres missions sont facultatives, notamment mener des actions de santé publique visant à améliorer l'accès aux droits et aux soins, recevoir des stagiaires ou contribuer à la permanence des soins<sup>33</sup>.

#### 2.2.1.1 Pas de liens formalisés avec les autres acteurs de santé du territoire

La formalisation de coopérations avec les autres acteurs de santé du territoire permet d'améliorer la réponse aux besoins des habitants. Toutefois, ce type d'initiative doit relever de la responsabilité de l'ensemble des acteurs du système de santé, au-delà de la commune.

Le CMS n'a pas formalisé de coopération avec d'autres acteurs de santé du territoire. Selon la commune, des collaborations informelles existent entre les médecins généralistes et les infirmiers libéraux installés au sein du pôle santé.

La chambre rappelle que les centres de santé peuvent être membres de communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)<sup>34</sup> lesquelles regroupent des professionnels d'un même territoire qui souhaitent s'organiser - à leur initiative - autour d'un projet de santé pour répondre à des problématiques communes<sup>35</sup>. Ces communautés sont conçues pour aider les professionnels de santé à mieux structurer leurs relations et mieux se coordonner.

#### 2.2.1.2 Pas de participation à la permanence des soins ambulatoires

La « permanence » des soins en médecine ambulatoire est la réponse à la demande de soins non programmés, en-dehors des heures usuelles d'ouverture des cabinets médicaux libéraux et des centres de santé<sup>36</sup>.

Le CMS ne participe pas à la permanence des soins. Un répondeur renvoyant les patients vers le 15, numéro d'appel d'urgence médicale, est activé après 18 h et il n'y a aucune consultation le week-end. Ponctuellement, si un médecin est présent après 18 h, il peut recevoir des patients en consultation non programmée mais cela ne relève pas d'une organisation définie.

---

<sup>32</sup> Code de la santé publique, [article L. 6323-1](#)

<sup>33</sup> Code de la santé publique, [article L. 6223-1-1](#)

<sup>34</sup> Code de la santé publique [Article L. 6323-1-6](#).

<sup>35</sup> Code de la santé publique, [Articles L. 1434-12 à L. 1434-13](#).

<sup>36</sup> Dans le cadre de son exercice salarié, le médecin du centre de santé peut participer au dispositif de la permanence des soins ambulatoires, conformément aux dispositions des articles L. 6314-1 et suivants et des articles R. 6315-1 et suivants du code de la santé publique. Le médecin salarié du centre de santé participant au dispositif est mentionné sur le tableau de permanence des soins et est inscrit sur le tableau, tenu par le conseil départemental de l'Ordre des médecins. Cette participation donne lieu au versement d'une rémunération forfaitaire, fixée dans le cadre du cahier des charges défini par l'ARS.

Or, la chambre relève que les contrats des médecins en poste lors du contrôle prévoient la participation à la permanence des soins : « *La ville de L'Huisserie mettra en œuvre les moyens nécessaires afin que (...) puisse participer à la permanence des soins ambulatoires dans le cadre défini et organisé par l'ARS* ».

### **2.2.2 Une rotation importante de médecins jusqu'en 2020 puis une stabilisation**

Les médecins exerçant au centre de santé sont des salariés<sup>37</sup>. Le conseil municipal a délibéré régulièrement pour créer les postes. Toutefois, la commune a recruté irrégulièrement des vacataires pour remplacer des médecins en poste sans que le conseil municipal n'ait délibéré. La situation a été régularisée en juillet 2020.

De 2018 à 2023, 10 médecins généralistes ont exercé au CMS. En 2023, trois généralistes y exercent à temps partiel, soit 1,7 équivalent temps plein au total et deux secrétaires médicales à temps partiel, soit 1,8 équivalent temps plein.

L'effectif de secrétaires médicales a été calibré pour un nombre supérieur de médecins. Il paraît excessif par rapport à l'effectif existant de médecins. La commune estime qu'il lui faudrait recruter deux praticiens supplémentaires. Les secrétaires sont très sollicitées par la prise de rendez-vous qui ne fonctionne que par téléphone. La prise de rendez-vous via un site internet a été testée puis abandonnée car les plannings se remplissent vite et la commune estime plus efficace que les secrétaires gèrent en direct les urgences. Les rendez-vous non honorés seraient rares.

Un médecin a été licencié pour insuffisance professionnelle car il ne remplissait pas ses obligations horaires et refusait de se déclarer en tant que médecin référent, ce qui avait un impact sur le niveau des recettes perçues. Un autre a rompu son contrat à la suite d'un courrier du maire lui exposant des réclamations de patients et un nombre trop faible de consultations.

Les trois médecins actuellement en poste ont vu leur premier contrat de trois ans renouvelé en décembre 2022, janvier 2023 et mai 2023. Contrairement aux autres agents de la commune, aucun entretien professionnel annuel n'est organisé avec les médecins. Les textes<sup>38</sup> prévoient l'organisation d'un entretien annuel portant notamment sur les résultats professionnels obtenus eu égard aux objectifs assignés. La chambre invite la commune à organiser ces entretiens et à en intégrer un compte-rendu dans leurs dossiers.

## **2.3 Un modèle économique déficitaire**

La commune s'appuie sur sa comptabilité analytique pour suivre les dépenses afférentes au centre municipal de santé et aux locations aux professionnels libéraux.

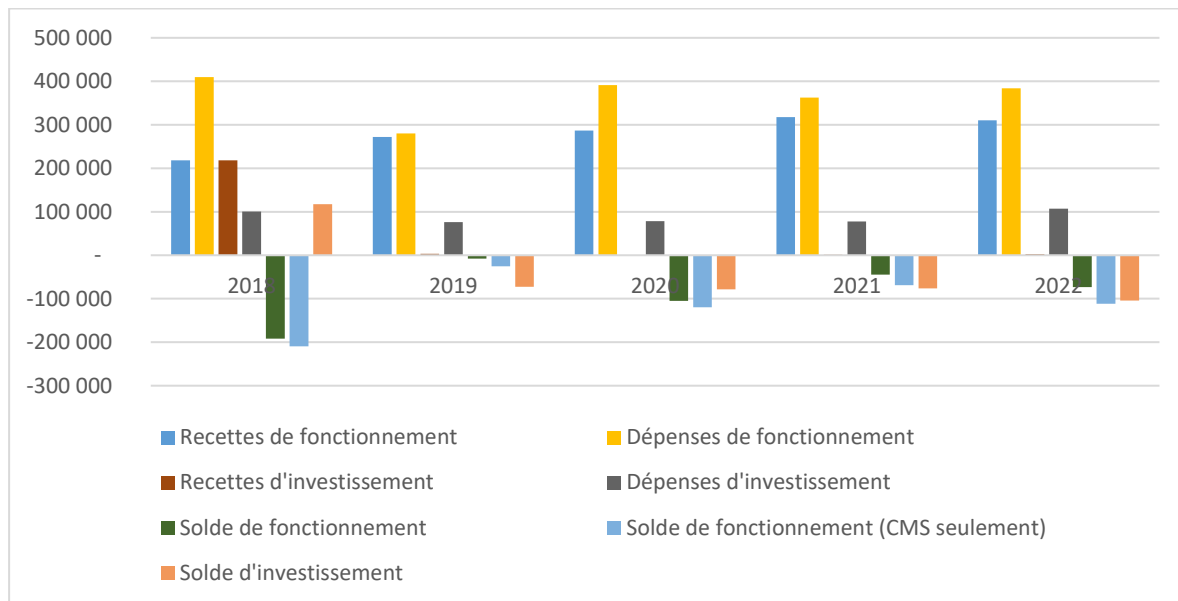
---

<sup>37</sup> Code de la santé publique, [Article L. 6323-1-5](#).

<sup>38</sup> Article 1-3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale

Le mode de financement d'un centre de santé repose principalement sur les recettes issues de l'assurance maladie (cotation des actes facturés, remboursement partiel des cotisations sociales dues pour les salariés du centre<sup>39</sup>, rémunérations forfaitaires de l'assurance maladie<sup>40</sup>). La plupart des centres de santé n'équilibrent pas leurs comptes avec les seules ressources liées aux consultations. C'est le cas de la commune de L'Huisserie qui est tenue de prendre en charge, chaque année, un coût résiduel. La perception des loyers des professionnels libéraux exerçant dans les locaux permet de diminuer cette participation financière.

**Graphique n° 3 : Situation financière du Pôle santé et du Centre municipal de santé**



Source : CRC d'après les fichiers mandats et titres et les éléments transmis par la commune

La perception, en 2018, de la subvention de la Région liée à la construction permet de dégager un solde d'investissement positif cette année-là. Une partie des recettes perçues en 2019 (rémunération spécifique CDS) concerne, en réalité, l'exercice 2018 et 2019 (compte 7478), ce qui améliore le solde de fonctionnement. Sur la période 2018-2022, le CMS a cumulé un déficit de fonctionnement de 534 833 €, ramené à 421 983 € si l'on tient compte des recettes locatives. Rapporté à la consultation, ce déficit représente près de 12 € par consultation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur indique que le déficit doit être assumé par la collectivité et que « l'accès aux soins est tout aussi prioritaire que les autres services proposés tels que tels que les services à l'enfance, le développement culturel et sportif ». L'actuel ordonnateur considère, aussi dans sa réponse, que le CMS représente un « coût exorbitant ou disproportionné pour les finances communales » et que « ce service public très particulier (...) ressort logiquement de la compétence de l'État ».

<sup>39</sup> Il s'agit de la subvention dite « Teulade », Code de la sécurité sociale, [Article L. 162-32](#)

<sup>40</sup> Notamment rémunération sur les objectifs de santé publique (ROSP)

Le remboursement de l'emprunt lié à la construction du bâtiment représente près de 23 % des dépenses totales sur la période, les charges à caractère général 13 % et la masse salariale 62 %. Ces dépenses évoluent peu en fonction de l'activité là où les recettes sont liées au niveau de l'activité (consultations et location aux professionnels libéraux).

C'est bien la capacité de la commune à recruter un ou deux praticiens de plus qui permettra d'augmenter l'activité et donc les recettes et de diminuer le déficit de la structure. La commune développe une politique d'accueil de stagiaires (externes et internes) pour faire connaître le centre municipal de santé et susciter des installations. Un studio est mis à leur disposition pour faciliter leur accueil matériel. Selon la commune, trois stagiaires externes ont été accueillis en 2023. Par ailleurs, un des médecins du centre intervient au multi-accueil à raison de 20h par an pour travailler avec le service petite enfance. Des initiatives sont aussi menées en direction de l'EHPAD.

La chambre encourage la commune à enrichir les informations contenues dans les rapports budgétaires de la commune sur le centre de santé, en s'appuyant sur sa comptabilité analytique et des tableaux de bords enrichis.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le centre municipal de santé est un équipement qui apporte une réponse aux besoins de la population de la commune et des alentours. Ce service pèse sur les comptes de la commune, avec un déficit sur la période 2018-2022 représentant près de 12 € par consultation. La commune cherche à augmenter l'activité médicale afin d'augmenter les recettes, ce à quoi la chambre l'encourage. La zone d'attractivité du centre municipal de santé dépasse le territoire communal puisque seulement 53 % des patients résident dans la commune de L'Huisserie. La commune pourrait s'interroger dans ces conditions sur la possibilité de demander aux autres communes de participer aux frais de fonctionnement.*

---

## **3 LE SUIVI DES SUBVENTIONS ET DES PARTICIPATIONS**

### **3.1 Les subventions versées à la fédération des associations sports et loisirs**

De 2018 à 2022, la commune a versé 253 665 € de subventions à 34 associations différentes. La fédération des associations sports et loisirs (FASL) de L'Huisserie concentre, à elle-seule, 34 % de ces subventions avec 86 642 € perçus. Aucun versement n'a excédé 23 000 €, seuil à partir duquel la conclusion d'une convention de subvention est obligatoire<sup>41</sup>. Or, l'appréciation de ce seuil doit tenir compte également des contributions en nature de la commune<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> [Décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, article 1](#)

<sup>42</sup> [Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 9-1](#)

La FASL regroupe douze clubs sportifs et elle distribue sa subvention annuelle aux clubs membres. Outre une contribution financière, la commune lui met à disposition des locaux gratuitement et elle prend en charge les frais d'entretien des bâtiments et les frais de fonctionnement. Au surplus, depuis 2006, la commune met à disposition un animateur sportif gratuitement, pour 60 % de son temps, au club de football qui est une des sections de la FASL<sup>43</sup>. Cet animateur intervient pour l'encadrement des moins de 18 ans.

Dès lors, le seuil de 23 000 € est dépassé pour la FASL. Ce n'est qu'en 2023 que la commune a conclu une convention avec l'association pour encadrer le versement de la subvention. Cette convention prévoit également la mise à disposition de personnel et précise qu'elle est limitée à 0,6 ETP.

Si la conclusion de cette convention constitue une régularisation bienvenue, la chambre relève des irrégularités dans la mise à disposition de personnel.

Le cadre juridique autorise la mise à disposition d'un fonctionnaire auprès d'une association si celle-ci contribue à la mise en œuvre de la politique municipale pour l'exercice des seules missions de service public confiées à cette association<sup>44</sup>. Il peut être considéré que le développement du sport pour tous constitue une mission de service public<sup>45</sup>.

La mise à disposition doit être prononcée par arrêté du maire dans les conditions définies par une convention de mise à disposition conclue entre la commune et l'association<sup>46</sup>. Cette convention doit définir la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités. Elle doit également préciser les missions de service public confiée à l'agent<sup>47</sup>.

La durée de la mise à disposition est prononcée pour une durée maximale de trois ans. Elle peut être renouvelée par périodes ne pouvant excéder cette durée.<sup>48</sup> Par ailleurs, la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ainsi que les cotisations et contributions afférentes doivent faire l'objet d'un remboursement par l'organisme d'accueil<sup>49</sup>.

Or, au cas d'espèce, aucun arrêté de mise à disposition n'a été pris sur la période sous contrôle et la commune n'a jamais demandé de remboursement des frais de personnel à l'association.

La chambre appelle la commune à respecter les dispositions statutaires relatives à la mise à disposition des agents auprès d'une association. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que « *la question de la subvention à la FASL, sur le volet de la mise à disposition de personnel, sera traitée avant le vote du prochain budget* ».

---

<sup>43</sup> Cette mise à disposition est encadrée par une convention de 2014

<sup>44</sup> [Article L. 61-1 loi n° 84-53 du 26 janvier 1984](#), codifié à l'[article L. 512-8](#) du code général de la fonction publique

<sup>45</sup> [Code du sport article L. 100-1 et L. 100-2](#)

<sup>46</sup> [Décret n° 2008-580 du 18 juin 2008](#) relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, article 1

<sup>47</sup> Décret précité, article 2

<sup>48</sup> Décret précité, article 3

<sup>49</sup> Décret précité, article 2, article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

**Recommandation n° 2.** : Respecter les dispositions statutaires relatives à la mise à disposition des agents auprès d'une association (décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 et article L. 512-15 du code général de la fonction publique).

### **3.2 La subvention d'équilibre versée au budget annexe « production d'électricité »**

Le budget annexe « production d'électricité » retrace les recettes et les dépenses liées à la pose de 70 panneaux photovoltaïques en intégration au bâti à la salle de sport de raquettes. L'investissement effectué, en 2010, a été de 57 614 €, financé par une subvention de 5 192 € et un emprunt de 50 730 €.

Fin 2017, le déficit de fonctionnement était de 6 618 €. Par délibération du 15 février 2018, la collectivité a décidé de porter la durée d'amortissement du bien à 15 ans<sup>50</sup> (pour la lisser avec la durée d'amortissement de la subvention) ce qui a permis de diminuer la charge de fonctionnement, et de verser une subvention d'équilibre au motif de la réglementation du prix de vente de l'électricité qui ne permet pas à la collectivité d'augmenter la redevance.

L'exploitation des panneaux ne permet pas de couvrir l'annuité de l'emprunt et l'amortissement du bien. Le contrat signé le 6 novembre 2009 pour une durée de 20 ans mentionne une production achetée par EDF plafonnée à 12 600 Kwh/an qui correspond à la production annuelle estimée. Sur la période sous contrôle, la production a été globalement près de trois fois inférieure au plafond précité.

La subvention d'équilibre a été attribuée irrégulièrement puisque le motif évoqué dans la délibération n'entraîne pas dans les cas prévus par les textes<sup>51</sup>. Le cadre juridique a évolué puisque la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables permet désormais aux communes de prendre en charge dans le budget propre des dépenses au titre de ces services, dès lors que la production n'excède pas un certain seuil. Lors du contrôle de la chambre, ce seuil restait à définir par arrêté ministériel.

### **3.3 Les contributions versées à l'OGEC Sainte Marie**

Les règles de versement des contributions aux établissements d'enseignement privés sont définies [à l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation](#) et à [la circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012](#) « règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat ».

---

<sup>50</sup> Initialement prévue sur 10 ans

<sup>51</sup> Articles [L. 2224-1](#) et [L. 2224-2](#) du CGCT.

Une convention a été signée le 11 décembre 2018, laquelle définit les modalités de financement de l'école privée Sainte Marie. Or, elle ne respecte pas les textes réglementaires car elle n'intègre pas la totalité des charges liées aux rémunérations des ATSEM<sup>52</sup> dans le calcul du coût par élève.

La contribution versée est de l'ordre de 80 000 € entre 2018 et 2021<sup>53</sup>. En 2022, elle passe à 106 627 € puis à 112 562 € en 2023. Cette hausse s'explique par l'augmentation des coûts de l'énergie et l'intégration des charges de personnel, conformément au cadre juridique. À compter de 2022, la collectivité a également affiné sa comptabilité analytique : les travaux d'entretien (plomberie, vitrage cassé, etc.), les contrats de maintenance (photocopieurs, chaudière, etc.) étaient, avant 2021, imputés sous le code service « tous bâtiments » et sont dorénavant imputés sous le code service « école maternelle » et « école primaire », ce qui fiabilise (et augmente), le coût par élève. La commune doit toutefois s'assurer que des dépenses pouvant être qualifiées d'investissement ne soient pas reprises dans ce calcul<sup>54</sup>.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le versement de la subvention attribuée à la fédération des associations sports et loisirs de L'Huisserie a été tardivement encadré par une convention. Toutefois, la mise à disposition d'un agent ne respecte pas le cadre juridique en vigueur.*

*La subvention versée par le budget principal au budget annexe photovoltaïque de 2018 à 2022 est irrégulière dans la mesure où ce dernier devrait s'équilibrer par sa seule activité. Depuis, le cadre juridique a évolué en 2023.*

*Enfin, les contributions versées à l'OGEC Sainte Marie ont été inférieures au cadre réglementaire au début de la période sous contrôle. La commune remédie à cette situation depuis 2021.*

---



---

<sup>52</sup> Sur la partie d'activité d'assistance de l'enseignant (réception, l'animation et l'hygiène des élèves de maternelle, la préparation et nettoyage des locaux et du matériel directement en contact des enfants, etc.).

<sup>53</sup> Avec une erreur d'imputation en 2018 : utilisation du compte 6574 au lieu du compte 6558

<sup>54</sup> Par exemple : aménagement (béton) pour des jeux d'enfants (mandat 584 au compte 60633 pour 1 451 €)



## 4 LA POLITIQUE FONCIÈRE

### 4.1 L'augmentation de la population et la construction de lotissements sont au cœur de la stratégie de développement de la commune

#### 4.1.1 La stratégie municipale

Historiquement, la commune de L'Huisserie est restée en dehors du développement de l'activité économique et industrielle de l'agglomération lavalloise, du fait de son relatif éloignement des principaux axes routiers. Dès lors, faute de bases fiscales économiques<sup>55</sup>, la commune a assis son développement sur l'augmentation de sa population pour accroître ses recettes fiscales.

Le développement du territoire s'appuie depuis une trentaine d'années sur la construction de lotissements. Au fil des années, la commune a mené une politique d'acquisition foncière via des négociations à l'amiable et le recours au droit de préemption. Par suite, la cession du foncier à des constructeurs permet de financer en partie les équipements et des investissements communaux.

Lors du contrôle de la chambre, trois lotissements<sup>56</sup> étaient en cours et gérés via des budgets annexes. S'agissant du lotissement de la Perrine, la commune table sur un excédent de l'ordre de 1,6 M€ à l'horizon 2026.

De 2019 à 2023, les bases d'imposition de la taxe foncière sur le bâti ont augmenté de 20 %<sup>57</sup>. Une part de 59 % de cette augmentation est due aux revalorisations votées par le Parlement en loi de finances, le solde étant lié aux constructions nouvelles et additionnelles.

Les principaux équipements et projets de logements ont été confiés, sur la période, à un même opérateur. La mise en concurrence de quatre bailleurs en 2020 sur des tranches restant à construire sur le lotissement de la Perrine a conduit la commune à retenir deux autres sociétés dont les offres permettaient de construire davantage de logements à des prix plus intéressants pour la commune.

#### 4.1.2 L'enjeu de l'équilibre démographique

La commune vise une population de 5 500-6 000 habitants à l'horizon 2035. La chambre estime cette estimation réaliste, dès lors que la commune pourra maintenir un volume annuel de 40 nouveaux logements (objectif du PLH, cf. *infra*), avec une taille moyenne des ménages de deux personnes. Selon la commune, les équipements publics sont suffisamment dimensionnés pour ce volume d'habitants sans qu'il soit besoin de recourir à des investissements supplémentaires.

---

<sup>55</sup> La cotisation foncière des entreprises est perçue par les établissements de coopération intercommunale

<sup>56</sup> Le Fougeray, La Perrine et Les Ruisseaux

<sup>57</sup> Source : états fiscaux de la commune

Au-delà du nombre total d'habitants, le vieillissement de la population constitue un enjeu. La part des plus de 75 ans a plus que doublé depuis le début des années 2000 pour atteindre, en 2019, 9 % de la population. La proportion des personnes âgées de plus de 75 ans augmente de près de 5 % par an sur la période 2013-2019 contre 1,4 % dans le même temps dans l'agglomération lavalloise<sup>58</sup>.

La commune a pour projet la construction d'un village pour séniors. Elle doit également proposer une offre de logements susceptible d'attirer des jeunes ménages pour maintenir les effectifs d'élèves dans ses écoles. Lors de la commercialisation des parcelles de ses lotissements, une réduction de 10 % sur le tarif au m<sup>2</sup> à destination des familles a été mise en place, sous réserve de certaines conditions d'âge et de revenus. La chambre n'a pas pu vérifier l'impact de cette mesure. En revanche, l'analyse des effectifs scolaires sur la période 2019-2022 montre que des familles s'installent sur la commune puisque les effectifs (maternelle et élémentaire, privé et public) augmentent de 3 % sur la période<sup>59</sup>.

## 4.2 Un développement urbain qui conduit à une artificialisation des sols

### 4.2.1 Une artificialisation des sols plus rapide qu'ailleurs

Entre 2009 et 2021, la commune a artificialisé 28 hectares dont 59 % sont consacrés à l'habitat<sup>60</sup>. La part de surface artificialisée sur cette période est plus importante à L'Huisserie (1,85 %), qu'à l'échelle intercommunale (1,1 %), départementale (0,7 %) et nationale (0,5 %). Toutefois, la chambre relève que le taux d'artificialisation reste inférieur à celui de l'augmentation de la population qui a augmenté de 10 % de 2008 à 2019<sup>61</sup>.

En 2019, la part des territoires artificialisés de la commune (13,7 %) était plus importante qu'à l'échelle intercommunale (10,3 %) et nationale (5,3 %). La part importante de la forêt et des milieux semi-naturels (15,8 % contre 6 % à l'échelle intercommunale) constitue une particularité.

---

<sup>58</sup> Source : <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/outils/cartographie-interactive/#c=report&chapter=p04&report=r01&selgeo1=com2022.53119&selgeo2=epci2022.200083392>

<sup>59</sup> L'étude de programmation de la reconstruction de l'école primaire réalisée en 2019 table sur une augmentation des effectifs.

<sup>60</sup> Source : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

<sup>61</sup> Source : INSEE – de 2008 à 2019, la population est passée de 3 940 habitants à 4 326, soit une augmentation de près de 10 %

#### 4.2.2 L'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN)

La [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience » formule, dans son [article 191](#), l'objectif d'atteindre d'ici 2050 une artificialisation nette de 0 % (c'est-à-dire au moins autant de surfaces « renaturées » que de surfaces artificialisées<sup>62</sup>). Une échéance intermédiaire est fixée, en 2031, avec l'objectif de réduire le rythme d'artificialisation nouvelle de moitié par rapport à la décennie précédente. Ces objectifs doivent être intégrés dans les différents outils territoriaux de planification (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -SRADDET-, schémas de cohésion territoriale -Scot-, plans locaux d'urbanisme intercommunaux – PLUI<sup>63</sup>).

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à renforcer l'accompagnement des élus locaux dans la mise en œuvre de la lutte contre l'artificialisation des sols crée une nouvelle instance de concertation, la conférence régionale du ZAN, qui réunira les élus locaux et régionaux compétents en matière d'urbanisme et de planification.

Les modalités de la répartition des quotas encore artificialisables ne sont pas encore stabilisées, l'objectif intermédiaire de réduction de moitié ne s'appliquera pas uniformément sur le territoire.

Dans l'attente de la révision des documents de planification, la commune ne sait pas encore combien d'hectares elle pourra artificialiser entre 2022 à 2031. Dès lors qu'elle voudra respecter les objectifs de construction de logements, elle devra recourir davantage au levier de la densification des parcelles déjà artificialisées. Selon une étude du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement 53 (CAUE 53), la surface moyenne des parcelles est d'environ 750 m<sup>2</sup> en lotissement. Il en résulte que le modèle de développement de la commune, assis sur la création de lotissement, ne saurait perdurer.

#### 4.2.3 Les documents de planification doivent être modifiés

La stratégie de la commune doit s'articuler avec des documents de planification élaborés à l'échelle régionale et intercommunale.

La Région a lancé une consultation pour modifier le SRADDET adopté en 2021 et, notamment, intégrer la lutte contre l'artificialisation des sols<sup>64</sup>. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) des Pays de Laval et de Loiron en vigueur a été approuvé en 2014 et est caduc<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> La loi définit l'artificialisation comme étant « l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage » [Code de l'urbanisme, article L. 101-2-1](#)

<sup>63</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, [article 194](#)

<sup>64</sup> <https://www.paysdelaloire.fr/mon-conseil-regional/toute-lactu-de-ma-region/les-actualites/contribuez-la-modification-du-sraddet-des-pays-de-la-loire>

<sup>65</sup> CRC Pays de la Loire, Rapport d'observations définitives, Laval agglomération, 2022. La communauté d'agglomération n'a pas procédé à une « analyse des résultats de l'application du schéma, notamment en matière d'environnement, de transports et de déplacements ». Cette analyse, prévue par l'[article L. 143-28](#) du code de

Le plan local d'urbanisme intercommunal de la communauté d'agglomération de Laval, arrêté en 2019, a pour but de viser à « *un territoire attractif et rayonnant* » au travers du développement des activités économiques, de l'accessibilité et avec un objectif de croissance démographique. Il fixe l'objectif de tendre vers 110 000 habitants à l'horizon 2030, soit 15 000 habitants supplémentaires. En parallèle, un objectif de construction d'environ 11 500 logements sur la période 2013-2030 est fixé, soit environ 680 logements par an, dont 100 logements locatifs sociaux.

En matière d'habitat, la communauté d'agglomération a adopté son programme local de l'habitat (PLH) en 2018, lequel fixe un objectif, sur la période 2019-2024, de réalisation de 800 logements par an dont 40 pour la commune de L'Huisserie<sup>66</sup>. L'agglomération lavalloise dans son ensemble n'a pas atteint les objectifs de production de logements neufs du PLH 2011-2017 (82 % de l'objectif), mais la commune de L'Huisserie les a dépassés (120 %) avec en moyenne 37 nouveaux logements par an. En 2019 et 2020, la commune avait déjà produit 95 logements, soit 40 % de l'objectif pour six années<sup>67</sup>.

### **4.3 L'objectif de zéro artificialisation nette doit être combiné avec d'autres enjeux**

#### **4.3.1 La nécessité de construire des logements sociaux**

Avec 9,1 % de logements sociaux en 2006<sup>68</sup>, la commune a dû lancer une politique volontariste pour atteindre le seuil de 20 % requis par la loi<sup>69</sup>. En 2022, ce taux s'élevait à près de 17 %.

La [loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté](#), dite « Égalité et citoyenneté » a recentré l'objectif de la loi SRU sur les territoires où la pression de demandes de logement social est la plus forte. Par décrets<sup>70</sup>, la commune de L'Huisserie est exemptée de l'objectif de 20 % de logements sociaux pour les années 2020 à 2025.

Le respect de cet objectif suppose de maintenir un niveau important de construction de logements, ce qui nécessite de consommer du foncier. Lors du contrôle de la chambre, la construction de 700 logements était en prévision, dont la moitié sur le lotissement du Fougeray.

---

l'urbanisme, doit donner lieu à une délibération de l'EPCI sur le maintien ou la révision du schéma. Sans cela, le SCOT en vigueur n'est plus valable. Or, cette analyse n'a pas été réalisée et l'EPCI n'a pas pris de délibération, en partie pour des raisons de calendrier et d'organisation interne

<sup>66</sup> Source : PLH Bilan 2019-2020, page 4

<sup>67</sup> Source : PLH Bilan 2019-2020 page 4

<sup>68</sup> Source : bilan du 3<sup>ème</sup> PLH (2011-2018) page 19

<sup>69</sup> La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « loi SRU », codifiée au code de la construction et de l'habitation, fixe un objectif de 20 % de logements sociaux

<sup>70</sup> Décret n° 2019-1577 du 30 décembre 2019 et n° 2023-601 du 13 juillet 2023

### 4.3.2 L'aménagement du centre-bourg

Dans la période récente, la commune a cherché à densifier le centre-bourg. Cette politique de densification s'est appuyée sur une étude commandée en 2016 au CAUE 53<sup>71</sup>. L'objectif était de poursuivre la dynamique opérée avec la construction du centre de santé, de la médiathèque et de l'espace du Maine sur de nouveaux îlots. Le CAUE a réalisé un plan guide et identifié quatre secteurs prioritaires. Comme pour les lotissements, la commune a mené une politique d'acquisition foncière via des négociations à l'amiable et le recours au droit de préemption.

En 2021, la commune a confié à la SEM Laval Mayenne Aménagements une mission d'études préalables pour l'aménagement de plusieurs secteurs du centre-bourg. À la faveur d'une nouvelle étude du CAUE en 2022 portant sur la revitalisation du centre-bourg, le constat a été posé de l'importance de la maîtrise foncière communale et du parc de logements anciens vieillissants. L'étude liste les enjeux de l'actualisation du plan guide, dont l'optimisation des ressources foncières.

Les projets envisagés et en cours (résidence intergénérationnelle, résidence seniors, résidence îlot Saint-Siméon, requalification de la place de l'église) vont permettre de résoudre la contradiction avec l'objectif ZAN puisque les constructions seront plus hautes que l'existant.

Lors du contrôle, la commune a indiqué que la rénovation et la densification ne suffisent pas à satisfaire les objectifs de construction de logements et que les logements neufs sont moins énergivores que les anciens. La chambre observe toutefois que la stratégie de densification n'est pas totalement assimilée dans la mesure où si le projet de reconstruction de l'école primaire, située dans les marges du centre bourg prévoyait une reconstruction avec un étage, le nouveau programme finalisé en 2022 prévoit quant à lui une construction de plain-pied. Une construction davantage en hauteur permettrait de renaturer une partie des sols. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le projet permettrait de renaturer environ 1000 m<sup>2</sup>.

La chambre invite la commune à calculer, pour les projets initiés depuis 2022, le nombre d'hectares d'artificialisation nette générés.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le développement de la commune est fondé notamment sur la commercialisation de lotissements, ce qui a conduit à une artificialisation des sols supérieure à la moyenne.*

*La commune devra articuler l'objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 avec d'autres enjeux qui conditionnent son développement, à l'instar de la construction de logements sociaux et de l'aménagement du centre-bourg.*

---

---

<sup>71</sup> Le CAUE de la Mayenne est une association dont le but est d'assurer la promotion de la qualité architecturale, urbaine et paysagère.

## 5 LES RESSOURCES HUMAINES

### 5.1 L'organisation de la fonction ressources humaines

La fonction ressources humaines est assurée, en interne, par une agent titulaire de catégorie B à 80 % La collectivité s'est dotée d'outils de gestion des carrières et des parcours : fiches de poste, entretiens d'évaluation (excepté pour les médecins, cf. *supra*), cartographie des postes et lignes directrices de gestion<sup>72</sup>.

La procédure et les dossiers de recrutement, ainsi que les dossiers des agents ont été examinés et ils n'appellent pas d'observation.

### 5.2 La répartition des effectifs par catégories et filières

Les états du personnel joints en annexe des comptes administratifs n'étaient pas correctement renseignés sur la période 2018-2020 (recensement des effectifs en ETP seulement à compter de 2021, incohérence des deux parties de l'état du personnel)<sup>73</sup>.

Les effectifs ont évolué sensiblement sur la période contrôlée, passant de 51 agents fin 2018 à 61,64 ETP fin 2022<sup>74</sup>. Cette augmentation s'est concentrée sur les années 2021 et 2022. Le tableau des emplois permanents acte la création nette de 13 postes (ETP) entre le 1<sup>er</sup> décembre 2020 et le 23 juin 2022 avec des augmentations pour les filières administrative, technique, d'animation, sociale et culturelle et des suppressions de poste de médecin et d'agents territoriaux des écoles maternelles (ATSEM).

La collectivité justifie les créations par l'ouverture de la maison France Services et l'internalisation de la gestion des espaces verts et la réorganisation des services techniques. S'agissant de la filière animation, la collectivité explique que la fréquentation des services périscolaires est en hausse depuis 2019 et qu'elle doit respecter un taux d'encadrement en fonction du nombre d'enfants accueillis.

Le taux d'encadrement supérieur et intermédiaire global en 2022 est de 18 % contre 17 % dans les communes similaires<sup>75</sup>. Toutefois, si on exclut le CMS et la médiathèque (missions rarement effectuées par une commune de cette taille), le taux d'encadrement n'est plus que de 8 %, ce qui peut paraître faible.

---

<sup>72</sup> Articles [L. 413-1](#) et [L. 413-3](#) du code général de la fonction publique

<sup>73</sup>La deuxième partie mentionne des agents non titulaires affectés sur des emplois permanents et non-inscrits dans la première partie.

<sup>74</sup> Cf. tableau en annexe

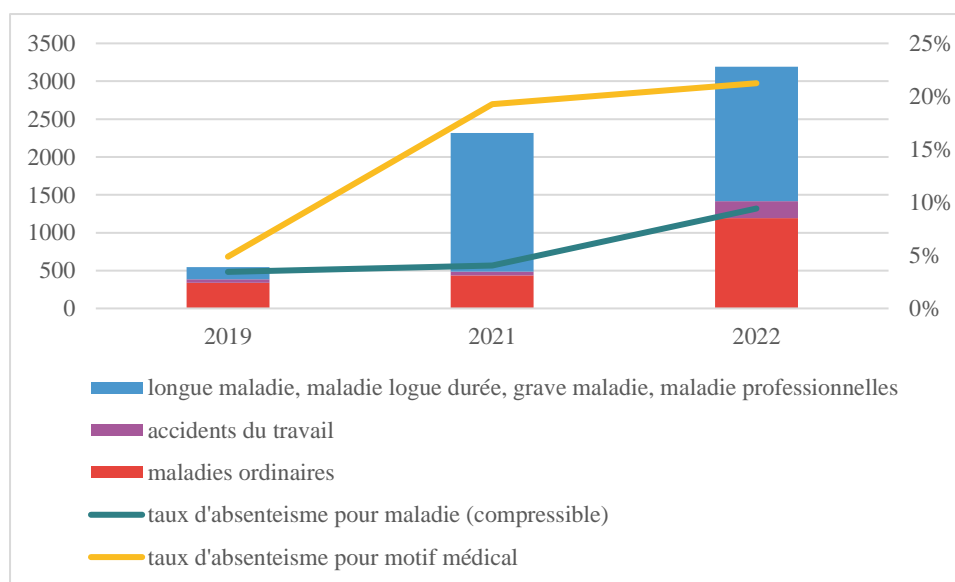
<sup>75</sup> Source : [10 groupes d'indicateurs repères pour le pilotage des ressources humaines](#) – FNCDG ANDCDG – base 2017. Nombre d'encadrants (agents de catégorie A et B)/ effectif sur emplois permanent au 31/12, communes employant de 50 à 99 agents

### 5.3 Le taux d'absentéisme

Le taux d'absentéisme pour maladie (compressible)<sup>76</sup> est en forte progression passant de 3 % en 2019 à 9 % en 2022. Cette augmentation est due à la hausse du nombre de jours pour maladie ordinaire (de 340 jours en 2019 à 1 192 en 2022 ce qui fait passer le taux d'absentéisme pour cette seule catégorie d'absence de 3 % en 2019 à 8 % en 2022). La commune devrait analyser plus précisément les causes de cet absentéisme et mettre en place un plan d'actions pour juguler le phénomène.

Cette hausse de l'absentéisme, en 2022, se retrouve chez les salariés dans tous les secteurs d'activités avec un taux passant de 4,94 % en 2021 à 5,94 % en 2022<sup>77</sup>. S'agissant des collectivités, une étude relève un taux d'absentéisme de 5,83 % en 2022 contre 5,35 % en 2021<sup>78</sup>. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le taux d'absentéisme constaté à l'automne 2023 est en forte diminution.

**Graphique n° 4 : Motifs de l'absentéisme**



Source : CRC d'après le bilan social

<sup>76</sup> Nombre de jours de maladies ordinaires et d'accidents de travail rapporté au nombre de jours ouvrés

<sup>77</sup> [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2023/04/CP\\_Absente%CC%81isme-2023-VF.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2023/04/CP_Absente%CC%81isme-2023-VF.pdf)  
<https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2023/04/Presentation-pour-site.pdf>

<sup>78</sup> Source : études 2021 et 2022 de WTW <https://www.wtco.com/fr-fr/insights/2022/05/absenteisme-dans-les-collectivites-territoriales>

## 5.4 La masse salariale

Les charges de personnel augmentent de 6,9 % annuellement (31 % entre 2018 et 2022). Leur poids dans les charges de gestion est en hausse de 2 points, ce qui constitue un facteur de rigidité pour la maîtrise des charges de gestion.

**Tableau n° 1 : Évolution de la masse salariale**

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. moyenne
Charges de personnel	1 973 525	1 946 969	2 104 978	2 230 777	2 579 511	6,9%
Charges de gestion	3 048 321	3 284 295	3 189 764	3 326 842	3 841 100	5,9%
Poids dans les charges de gestion	65%	59%	66%	67%	67%	

Source : CRC d'après balances

### 5.4.1 Les outils de suivi de la masse salariale restent à mettre en place

La collectivité suit l'évolution de sa masse salariale par rapport aux crédits votés. Si elle peut calculer ponctuellement les effets financiers d'un recrutement, elle n'a toutefois pas mis en place d'outils lui permettant un suivi précis de l'évolution de sa masse salariale.

La rédaction des contrats des agents contractuels ne distinguant pas toujours le motif de recrutement (pour remplacement d'un agent absent et pour surcroît d'activité), il est difficile d'avoir une analyse fine de l'augmentation de la masse salariale et du coût de l'absentéisme.

Dès lors, elle n'est pas en capacité d'en identifier précisément les différents facteurs d'évolution (facteurs endogènes et exogènes, impact du glissement vieillesse-technicité<sup>79</sup>, effet noria<sup>80</sup>, etc.).

La chambre recommande à la collectivité de mettre en place des outils de pilotage et de suivi de la masse salariale.

<sup>79</sup> Le glissement vieillesse technicité (GVT) correspond à l'évolution de la masse salariale liée au vieillissement et à l'avancement de carrière des agents à effectif constant.

<sup>80</sup> L'effet noria correspond à l'écart de rémunération entre les agents entrants et les agents sortants de la collectivité



**Recommandation n° 3.** : Mettre en place des outils de pilotage et de suivi de la masse salariale

#### 5.4.2 Le régime indemnitaire

La commune a instauré, en 2019, le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)<sup>81</sup> pour l'ensemble des agents communaux à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Elle a procédé régulièrement à des mises à jour pour tenir compte notamment des évolutions réglementaires et, en 2022, élever le niveau des plafonds pour « *maintenir l'attractivité de la commune et permettre à l'autorité territoriale de valoriser les compétences et l'implication de ses collaborateurs*<sup>82</sup> ».

**Tableau n° 2 : Évolution du coût du régime indemnitaire**

2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018/2022
144 058 €	145 229 €	187 077 €	194 256 €	239 305 €	66 %

Source : CRC d'après extraits Xemelios

L'augmentation du coût du régime indemnitaire de 2018 à 2020 est liée à la mise en place du RIFSEEP puisque les effectifs sont restés stables sur cette période.

En 2021 et 2022, plusieurs facteurs expliquent l'augmentation du coût du RIFSEEP :

- une augmentation des effectifs ;
- des revalorisations pour pouvoir accroître l'attractivité de la commune lors de ses recrutements ;
- des revalorisations pour tenir compte des compétences développées par certains agents.

Si les plafonds de la commune de L'Huisserie étaient inférieurs aux plafonds réglementaires lors de la mise en place du RIFSEEP, la mise à jour opérée en 2022 les a tous portés au maximum réglementaire, et ce pour les deux composantes, indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et complément indemnitaire annuel (CIA).

<sup>81</sup> [Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014](#) a instauré le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique de l'État, applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité. Il est complété par un arrêté du 27 août 2015. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

<sup>82</sup> Source : procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 10 mars 2022

Le CIA n'est pas attribué automatiquement aux agents. Il a été versé à 12 agents en 2020 et un en 2021. En revanche, en 2022, il a été versé à tous les agents en raison du contexte inflationniste. Plus de 16 000 € ont été dépensés à ce titre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il s'agit pour la commune de maintenir son attractivité dans un contexte de difficulté de recrutement.

### 5.4.3 La rémunération d'une femme médecin

Les contrats de travail des trois médecins actuellement en poste ont été examinés. Leur rémunération est calculée sur la base du même indice, réduite proportionnellement à la durée hebdomadaire de travail.

Toutefois, la chambre observe une différence dans l'application du régime indemnitaire en défaveur de la seule femme médecin. Ramené à un temps plein, le montant brut mensuel perçu d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qu'elle perçoit est plus de trois fois inférieur à celui de ses collègues masculins.

Lors du contrôle, l'ancien ordonnateur a indiqué que cette différence s'explique par la demande salariale de la médecin lors de son recrutement et son souhait, selon lui, « *d'avoir des journées moins longues avec moins de consultations que ses confrères* ». En réponse aux observations provisoires de la chambre, la médecin indique qu'elle réalise des consultations de pédiatrie et de gynécologie qui nécessitent de passer davantage de temps avec les patients. Toutefois, le moindre nombre de consultations est compensé par un tarif plus élevé (jusqu'à 46 € au lieu de 25 € pour une simple consultation). La chambre observe que le contrat signé par les deux parties ne mentionne que l'indice, qui, lui, est identique pour les trois médecins. La différence de rémunération se situe au niveau du régime indemnitaire qui s'appuie sur un arrêté signé du maire et notifié au médecin. L'employeur tient compte du niveau de responsabilité et d'expertise mis en œuvre dans l'exercice des fonctions pour moduler l'IFSE attribué à chaque agent.

La chambre rappelle que l'employeur est tenu d'assurer pour un même travail, ou un travail à valeur égale, l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes. Sont considérés comme ayant une valeur égale, les travaux qui exigent des salariés un ensemble comparable de connaissances professionnelles consacrées par un titre, un diplôme ou une pratique professionnelle, de capacités découlant de l'expérience acquise, de responsabilités et de charge physique ou nerveuse <sup>83</sup>. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à assurer l'égalité de rémunération dès le mois de janvier 2024.

**Recommandation n° 4.** : Assurer l'égalité de rémunération pour tous les médecins salariés de la commune (code du travail, articles L. 3221-1 à L. 3221-10).

<sup>83</sup> Code du travail, [articles L. 3221-1 à L. 3221-10](#)

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Si la commune s'est dotée d'outils de suivi des parcours et des carrières adaptés, dans un contexte de hausse des effectifs et du point d'indice, elle doit mettre en place des outils de pilotage de sa masse salariale.*

*La chambre a relevé la situation d'une médecin bénéficiant d'un régime indemnitaire inférieur à ses collègues sans que cette situation soit justifiée par des fonctions, des sujétions ou des expertises différentes. L'ordonnateur s'est engagé à assurer l'égalité des rémunérations dès le mois de janvier 2024.*

---

## **6 LES ACHATS**

### **6.1 La fonction achat – commande publique n'est pas structurée**

La commune n'a pas défini de guide ou de règlement interne visant à assurer le respect des procédures. Il n'y a pas d'agent en charge précisément du volet juridique des achats, ce qui génère des difficultés à recenser l'ensemble des marchés. Le logiciel comptable ne retrace pas l'ensemble des marchés (cf. *infra*), ce qui ne permet pas d'en sécuriser l'exécution financière. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué son souhait de mettre en œuvre un règlement de la commande publique et s'appuyer sur le PPI pour anticiper les marchés les plus importants. Il se dit conscient qu'un effort important devra être fait pour retracer les marchés dans le logiciel financier.

La fonction achat n'est pas structurée, ce qui ne permet pas d'en assurer pleinement la performance ni d'en maîtriser les risques juridiques. La préparation budgétaire n'est pas couplée avec une programmation des marchés publics. Les services font remonter leurs demandes d'achat au fil de l'eau sans qu'il y ait d'analyse des besoins, y compris pour les achats récurrents. Une partie des achats est effectuée directement dans les services sans réel contrôle, notamment du montant des achats en fournitures et services cumulés. La collectivité ne dispose pas d'une nomenclature des achats permettant de garantir l'appréciation des seuils et le respect des procédures qui en découle.

Au cours du contrôle, la commune a indiqué qu'à la faveur du recrutement du nouveau directeur des services techniques, arrivé le 1<sup>er</sup> juin 2023, la structuration des tâches sera revue.

Pour les opérations de travaux les plus importantes, la commune n'a pas recours à une procédure de marché public mais à la procédure de vente en l'état futur d'achèvement<sup>84</sup> (VEFA), à l'instar du centre médical de santé et de la médiathèque qui comportaient une part de logements sociaux.

---

<sup>84</sup> [Article 1601-3 du code civil](#), [article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitat](#) La vente en l'état futur d'achèvement est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution. L'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. Le vendeur conserve les pouvoirs de maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux.

La chambre a contrôlé 22 marchés et a procédé à une analyse générale des dépenses pour mettre en évidence d'éventuelles carences dans l'estimation des besoins et *in fine* caractériser le respect par la commune des règles de la commande publique.

### **6.1.1 Les marchés ne sont pas systématiquement suivis dans le logiciel financier**

Le maire rend compte régulièrement de l'usage de ses délégations de signature en matière de marché public au conseil municipal avec précision de l'objet, de l'entreprise retenue, du montant TTC et de l'imputation budgétaire.

Or, ces marchés ne sont pas recensés en tant que tels dans le logiciel financier de la collectivité. En outre, l'absence de procédure interne ne permet pas de s'assurer que les principes de liberté d'accès et de transparence de la commande publique sont respectés.

### **6.1.2 Pas de suivi des marchés passés en groupement de commandes**

Parmi les marchés non recensés identifiés par la chambre, figurent les marchés passés en groupement de commandes<sup>85</sup> initiés par la communauté d'agglomération de Laval ou le centre de gestion.

S'agissant des mandats payés sur les prestations concernées par ces groupements de commande, les risques sont les suivants :

- les commandes et les paiements sont réalisés auprès des sociétés non titulaires des marchés passés, ce qui est irrégulier ;
- les commandes et les paiements sont réalisés auprès des sociétés titulaires des marchés passés sans que la collectivité ne soit en capacité de vérifier la bonne application des clauses du marché ;
- les commandes et les paiements sont réalisés auprès de sociétés qui ne sont plus titulaires des marchés (marchés arrivés à échéance et non relancés ou changement de titulaire), ce qui peut conduire à une exécution irrégulière des prestations.

La commune a indiqué ne pas être systématiquement destinataire des marchés conclus par la communauté d'agglomération et être parfois informée par les prestataires eux-mêmes qu'ils sont titulaires d'un marché auquel elle est partie prenante. À l'occasion du contrôle de la chambre, elle a sollicité la communauté d'agglomération pour avoir communication de tous les marchés passés en groupement de commandes.

La chambre invite la commune à recenser tous les marchés en instance, y compris les marchés passés en groupement de commandes et à retracer l'information dans son logiciel comptable.

---

<sup>85</sup> Le groupement de commandes permet aux acheteurs publics de regrouper leurs achats et d'effectuer ainsi des économies d'échelle (article [L. 2113-6](#) du code de la commande publique).

## **6.2 Des familles d'achat non couvertes par des marchés**

Le contrôle de la chambre a mis en lumière des domaines d'achat non couverts par des procédures de marchés publics. C'est le cas par exemple des achats de matériels et outillages techniques et des achats d'alimentation. Sur ces deux familles d'achat, la commune n'a manifestement pas analysé son besoin correctement, ce qui l'a conduite à multiplier les commandes isolées à différentes entreprises, alourdissant la charge administrative.

S'agissant des achats de matériel et outillage technique, la commune a versé près de 210 000 € de 2018 au 10 mai 2023 auprès de 11 entreprises différentes dont 116 175 € en 2022 auprès de huit entreprises.

S'agissant des achats d'alimentation, ce sont près de 500 000 € qui ont été mandatés sur la période auprès de 64 entreprises différentes. De nombreux mandats sont d'un montant inférieur à quelques dizaines d'euros, ce qui alourdit les coûts de gestion administratifs pour la commune. L'ancien ordonnateur a indiqué que la commune recourrait à un groupement d'achat sans produire de marché passé avec cette société.

Durant la période sous contrôle, la commune a versé près de 300 000 € à une entreprise pour de la fourniture et des travaux d'éclairage sans qu'elle ait pu justifier d'avoir mis en concurrence plusieurs prestataires potentiels. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la commune a validé, en 2023, le transfert de la compétence éclairage public auprès du syndicat territoire d'énergie Mayenne et qu'elle a renouvelé son adhésion au groupement de commandes pour l'achat, la fourniture et la gestion de contrats de production d'énergie.

La chambre rappelle que la commune doit respecter les obligations qui lui incombent en tant que pouvoir adjudicateur. Le code de la commande publique prévoit, dans son article L3, que les acheteurs doivent mettre en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, lesquels permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. De surcroît, une meilleure identification des besoins peut conduire à un regroupement des commandes et, ainsi, réduire le nombre des actes qui en découlent (bons de commandes, suivi des commandes, émissions des mandats, paiements).

## **6.3 Les anomalies relevées sur les marchés publics**

Compte tenu de la taille de l'échantillon de marchés contrôlés par la chambre, le nombre d'anomalies relevées est faible.

### **6.3.1 Travaux relatifs à la maison France services**

La commune s'est dotée, en 2022, d'une structure France services, laquelle accueille notamment un point de contact de La Poste. Au préalable, elle a dû réaliser des travaux d'aménagement dans les locaux de l'ancienne Poste. Ces travaux ne figuraient pas dans la liste des marchés transmise en réponse à la demande de la chambre.

La commune a passé un contrat de maîtrise d'œuvre avec un architecte sans qu'il soit apporté la preuve qu'elle ait sollicité d'autres maîtres d'œuvre. Le contrat signé le 31 mars 2022 est un document émanant de l'ordre des architectes qui n'a visiblement pas été établi par la commune. Les missions confiées comprennent, notamment, la mise au point des marchés de travaux. L'enveloppe financière globale (travaux, honoraires et frais) estimée au contrat s'élève à 95 773 € HT, soit 114 927,60 € TTC. Lors de la signature du contrat, certaines missions sont précisées comme étant déjà exécutées ou en cours : esquisse, avant-projet sommaire, avant-projet définitif, dossier de demande de permis de construire, projet de conception générale, dossier de consultation des entrepreneurs, relevé des existants.

Selon le compte rendu de l'usage des délégations du maire en matière de marchés publics figurant au procès-verbal du conseil municipal du 23 juin 2022, l'opération a été découpée en sept lots. Des prestations en matière de raccordement électrique ont été confiées sans qu'elles soient rattachées à l'opération.

Le maître d'œuvre a sollicité de lui-même des entreprises de travaux pour obtenir des devis et a établi un « tableau de suivi de l'appel d'offres ». Au final, le « lot » électricité, plomberie, chauffage a échoué à une autre entreprise que celle recensée par le maître d'œuvre.

Selon les calculs de la chambre, cette opération a coûté 128 043 €, mandatés en 2022 et 2023 (chiffres arrêtés au 10 mai 2023). Ces mandats ont été payés auprès de 12 entreprises. Les prestations supplémentaires sont les suivantes : matériel informatique (13 353 €), mobilier (1 632 €), câblage informatique (4 155 €), plan d'intervention/évacuation (646 €), raccordement téléphonique et informatique (3 672 €), panneaux d'accueil (594 €).

Pour la réalisation de cette opération, la commune a méconnu plusieurs règles :

- la mise en œuvre des principes de liberté d'accès et de transparence des procédures<sup>86</sup> ;
- la conclusion d'un marché doit être préalable au démarrage des prestations ;
- l'estimation des besoins doit s'apprécier au niveau de l'opération<sup>87</sup> ;
- l'acheteur doit procéder lui-même aux opérations de publicité et de mise en concurrence<sup>88</sup>.

En réponse, la commune a indiqué qu'après le lancement de l'opération, il a été décidé de transférer les services administratifs municipaux dans ces bâtiments. Dès lors, il a fallu procéder à des travaux de câblage informatique non prévus au départ.

### **6.3.2 Concours de maîtrise d'œuvre pour la reconstruction de l'école élémentaire**

La mission de maîtrise d'œuvre pour la reconstruction de l'école élémentaire a fait l'objet d'un concours restreint de maîtrise d'œuvre conformément aux dispositions du code de la commande publique<sup>89</sup>. Le recours à cette procédure excédant la délégation du maire, elle nécessite un accord du conseil municipal. Un avis de concours a été déposé le 26 juillet 2022. Or, l'accord du conseil municipal pour approuver le lancement de ce projet n'a été sollicité et obtenu que le 15 septembre 2022. C'est à l'occasion de cette séance de conseil que la synthèse du programme a été communiquée.

<sup>86</sup> [Article L. 3](#) du code de la commande publique

<sup>87</sup> Articles L. 2111-1 [R. 2121-1](#) et [R. 2121-5](#) du code de la commande publique

<sup>88</sup> Articles [L. 2123-1](#) et [L. 2131-1](#) et [L. 2431-3](#) du code de la commande publique

<sup>89</sup> Articles L. 2125-1 2° et R. 2162-15 à R. 2162-26 du code de la commande publique

Dès lors, la commune a méconnu les dispositions du code de la commande publique selon lesquelles une consultation de maîtrise d'œuvre ne peut être lancée avant que le maître d'ouvrage n'ait achevé la définition de son projet<sup>90</sup>.

La chambre recommande à la commune de travailler sur la formalisation de ses processus d'achats afin d'en améliorer la vision globale et de sécuriser l'ensemble du dispositif.

**Recommandation n° 5.** : Formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne, dans le cadre d'un guide des procédures dédié à la commande publique.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La fonction achat n'étant pas suffisamment structurée, le suivi des marchés est lacunaire. La commune doit formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et en assurer le contrôle interne.*

*Le contrôle de la chambre a relevé peu d'anomalies sur les marchés passés. Toutefois, la commune doit mieux recenser ses besoins afin d'adapter ses procédures d'achats et diminuer les coûts de gestion afférents.*

---

## **7 LA SINCÉRITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

Le budget de la commune se compose d'un budget principal, et des budgets annexes suivants : le CCAS, le budget annexe « panneaux photovoltaïques » ainsi que trois budgets annexes relatifs à des lotissements (« La Perrine », « Le Fougeray » et « Les Ruisseaux »). Exception faite du budget annexe « panneaux photovoltaïques » qui relève de l'instruction budgétaire et comptable M4, les comptes de la commune sont tenus en M14. La commune se prépare au passage à la M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Compte tenu du poids du budget principal par rapport aux budgets annexes (plus de 88 % en moyenne durant la période sous contrôle), l'examen de la fiabilité des comptes et de la situation financière a porté essentiellement sur le budget principal.

### **7.1 Les processus de gestion ne sont pas formalisés**

La fonction comptable est assurée par deux agents (1 de catégorie B et 1 de catégorie C). Aucune procédure n'a été formalisée. La commune a adopté un règlement budgétaire et financier en septembre 2023, document rendu obligatoire avec le changement de nomenclature comptable (M57).

---

<sup>90</sup> Article [L. 2421-1](#) du code de la commande publique

Aucun contrôle partenarial n'a été mis en place entre la commune et la comptable publique. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué son accord sur la mise en place d'un partenariat. La direction départementale des finances publiques (DDFIP) a réalisé une étude portant sur la période 2015-2019<sup>91</sup> et une analyse financière en 2021 et en 2022.

## 7.2 La qualité de l'information financière et comptable

### 7.2.1 La transparence

Les deux derniers rapports d'orientation budgétaire (2022 et 2023) ont été examinés. La chambre relève une nette amélioration du contenu<sup>92</sup> du document présenté début 2023 au conseil municipal qui comporte une prospective financière et un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

S'agissant des états financiers et des annexes aux comptes administratifs, la chambre constate des améliorations de 2019 à 2022. Toutefois, la liste des concours attribués à des tiers est incomplète. Seule la subvention en numéraire est indiquée sans mention des prestations en nature. Enfin, la liste des services individualisés dans un budget annexe n'est pas complétée.

La chambre invite la commune à renseigner, de manière exhaustive, les annexes du compte administratif<sup>93</sup>.

### 7.2.2 La comptabilité d'engagement

Une comptabilité d'engagement<sup>94</sup> de toutes les dépenses d'investissement et de fonctionnement régulièrement tenue constitue, pour l'ordonnateur, un outil de gestion efficace d'utilisation et de suivi des fonds publics en prévenant tout risque d'insuffisance de crédits budgétaires et en l'empêchant d'engager sa collectivité au-delà des autorisations budgétaires accordées par l'assemblée. Elle permet à l'ordonnateur d'établir, en fin d'exercice, l'état des dépenses engagées non mandatées joint au compte administratif.

Les responsables de service renseignent un tableur en fonction des commandes effectuées et les pièces justificatives sont déposées sur le serveur, sans qu'un contrôle de l'exhaustivité soit réalisé. Les deux agents responsables de la tenue de la comptabilité enregistrent les engagements dans le logiciel comptable au vu de ces informations. Ce système ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité des engagements dans la mesure où les commandes partent aux entreprises sans qu'elles aient été engagées.

---

<sup>91</sup> <https://www.lhuisserie.fr/medias/2022/06/ANALYSE-FINANCIERE-2020.pdf>

<sup>92</sup> L'article [L. 2312-1 du CGCT](#) définit le contenu du ROB

<sup>93</sup> Article [L. 2313-1 du CGCT](#).

<sup>94</sup> L'article [30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012](#). L'engagement est l'acte par lequel une personne morale crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire



La procédure d'engagement n'est pas maîtrisée par la collectivité même si la situation s'améliore sur la période : 79 % de dépenses de fonctionnement n'ont pas été engagées en 2019 contre 30 % en 2022 et 57 % de dépenses d'investissement en 2019 contre 47 % en 2022<sup>95</sup>.

De même, les dates de service fait, de réception de facture ne sont pas suivies dans le logiciel financier, ce qui ne permet pas de suivre le délai global de paiement requis par les textes.

Dans ces conditions, il n'est pas possible d'avoir une assurance raisonnable sur l'exhaustivité et la sincérité des restes à réaliser et des rattachements. Les montants affichés sont peut-être cohérents et réalistes mais le contrôle interne mis en place ne permet pas de valider les informations produites.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit mettre en place sans délai un engagement systématique de ses dépenses. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué son accord avec cette recommandation.

**Recommandation n° 6.** : Mettre en place sans délai un engagement systématique, tant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement, conformément aux articles L. 2342 2, R. 2342 1 à 12 et R. 2311 11 du CGCT.

## 7.3 La fiabilité des comptes

### 7.3.1 Le suivi patrimonial

La collectivité et la comptable publique ont relevé le besoin d'un travail important de fiabilisation des comptes sur le suivi patrimonial et notamment sur les amortissements et les biens à réformer. La collectivité mène actuellement ce chantier de remise à niveau, préalable à la mise en place de la M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

La chambre présente ci-après les principaux points à mettre à jour.

#### 7.3.1.1 La cohérence entre l'inventaire tenu par la commune, l'état de l'actif tenu par la comptable publique et la balance du budget principal

Les écarts entre la balance et l'état de l'actif sur les amortissements pratiqués au 31 décembre 2022 s'élèvent à 119 082 € (soit 6 %).

Les écarts entre l'inventaire et l'état de l'actif représentant 6 % de la valeur brute des immobilisations et 39 % des amortissements pratiqués.

---

<sup>95</sup> Le test a porté sur les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal des comptes 60 à 62 (chapitre 011), 657 et 658 et sur les dépenses réelles d'investissement du budget principal des comptes 20 à 23.

Une opération d'apurement de l'actif avait été effectuée en 2018 sans toutefois avoir été menée à son terme, les biens à réformer ayant été sortis de l'état de l'actif et non de l'inventaire.

#### 7.3.1.2 La comptabilisation des biens reçus ou mis en affectation au titre d'une mise à disposition ou d'un transfert de compétence

La commune ne retrace pas dans son inventaire les biens mis à disposition. Ils ne sont retracés qu'à l'état de l'actif et concernent :

- des réseaux électriques mis à disposition du syndicat Territoire d'Énergie Mayenne :
- des instruments de musique dans le cadre du transfert de la compétence culturelle à Laval Agglomération :
- d'autre biens sans que la nature des biens soit identifiée. Des fiches récapitulatives sans dénomination précise sont inscrites pour plus de 4,5 M€.

Malgré le transfert de l'école de musique à la communauté d'agglomération, tous les biens lui étant liés n'ont pas été mis à disposition (plus de 45 000 € sont encore dans le patrimoine de la collectivité).

#### 7.3.1.3 Les subventions d'équipement versées

La commune ne retrace pas dans son inventaire les subventions d'équipement versées. Sur la période examinée, elles ont concerné :

- des travaux d'effacement des réseaux électrique (versé en 2018 à hauteur de 5 492 €) ;
- des subventions d'équipement pour l'hippodrome de Bellevue la Forêt situé en partie sur la commune de L'Huisserie (versé en 2020 à hauteur de 19 000 €)<sup>96</sup> ;
- l'extension du réseau électrique pour la viabilisation du lotissement de la Plaine (versé en 2020 à hauteur de 20 870 €)<sup>97</sup> ;
- une participation à la réalisation d'un terrain synthétique sur la commune par Laval Agglomération (fonds de concours versé en 2021 à hauteur de 45 583,75 €)<sup>98</sup>.

#### 7.3.1.4 La comptabilisation des biens productifs de revenus

Le compte 2132 « immeubles de rapport » présente un solde, fin 2022, de 1 449 661 €. Il comprend :

- la salle des fêtes et la salle polyvalente pour un montant total de 1 014 185 €. La location de ces bâtiments, pour des événements particuliers, pourrait justifier cette imputation comptable mais dans ce cas, ces biens devraient être amortis ;

---

<sup>96</sup> Autorisée par délibération du 2 juillet 2020

<sup>97</sup> Autorisée par délibération du 3 septembre 2020

<sup>98</sup> Autorisée par délibération du 17 juin 2021

- le centre médical de santé : la somme de 428 051 € est imputée au compte 2132, le solde (1 746 178 €) au compte 21318 « autres bâtiments publics ». Le centre est ainsi valorisé à l'actif à hauteur de 2 174 229 € alors que l'acte notarié le valorise à 2 257 592 € (frais d'acte compris). Seules les parties privatives (représentant environ 20 % de la surface) ont été inscrites en immeubles de rapport, les couloirs espaces de réunion et sanitaires ont été inscrits au compte « bâtiments publics »<sup>99</sup>.

#### 7.3.1.5 Les amortissements des immobilisations

Les durées d'amortissement ont été fixées par délibération du 30 mai 2018 et complétées par délibération du 2 juillet 2020. Elles sont cohérentes avec les préconisations mentionnées dans l'instruction budgétaire et comptable M14. La chambre constate que les durées fixées par la délibération du 30 mai 2018 ne sont pas toujours respectées.

S'agissant du budget annexe « panneaux photovoltaïques », l'amortissement de l'équipement est prévu sur 15 ans (délibération de 2000 selon l'annexe du CA)<sup>100</sup>. Or la dotation annuelle effectuée ne correspond pas à cette décision.

La chambre recommande à la commune d'achever les travaux de rapprochement des états de l'actif et de l'inventaire dans la perspective du passage à la M57. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué son accord avec cette recommandation.

**Recommandation n° 7.** : Achever les travaux de rapprochement des états de l'actif de l'inventaire dans la perspective du passage à la M57 (recueil des normes comptables du CNOCP, M57).

### 7.3.2 La subvention versée à Méduane habitat

La commune a versé à la société Méduane habitat une subvention de 185 000 € (entre 2018 et 2019) pour la construction de logements sociaux (La Perrine, résidence des Lilas). Ce versement a été validé par délibération du 4 octobre 2018 (pour la participation de 110 000 € et hors période sous contrôle pour la participation de 75 000 €).

Les conventions signées précisent qu'il s'agit de subventions d'équilibre d'opérations. Toutefois, vu la nature de l'objet subventionné, la somme correspondante aurait dû être imputée au compte 204 « subventions d'équipements versées », étant précisé que ce mouvement comptable a une incidence sur le niveau de la dotation aux amortissements.

Lors de l'entretien de fin de contrôle, l'ancien ordonnateur a indiqué que cette imputation avait été décidée afin que la commune ne soit pas astreinte au versement des pénalités prévues à la loi SRU sur la part de logements sociaux sur le territoire. Cet argument ne peut pas justifier des imputations erronées.

---

<sup>99</sup> Source : entretien de fin de contrôle avec l'ancien ordonnateur. La répartition est, selon lui, jointe au mandat mais la pièce n'a pas pu être récupérée car hors de la période sous contrôle

<sup>100</sup> L'état de l'actif mentionne, quant à lui, une durée d'amortissement sur 10 ans.

### 7.3.3 Les provisions

La commune a constitué des provisions correspondant à un litige avec un médecin<sup>101</sup> et à des dépréciations d'actifs circulants<sup>102</sup>.

La chambre estime que d'autres risques devraient être provisionnés<sup>103</sup> :

- les contentieux en cours : si leur étude montre un risque financier pour la commune (notamment une affaire dans laquelle un requérant sollicite la condamnation de la commune à lui verser 198 007 € en indemnisation du préjudice qu'il impute à des écoulements d'eaux pluviales provenant du lotissement communal de la Perrine. L'affaire n'a pas été jugée et aucune expertise n'a été diligentée par le tribunal) ;
- les comptes épargne-temps (CET) : 250 jours sont inscrits en compte épargne temps au 31 décembre 2022. Il en résulte un risque estimé au 31 décembre 2022 à 22 688 € hors cotisations<sup>104</sup>. La provision pour compte épargne-temps doit prendre en compte la totalité du montant des jours épargnés, et ce dès le premier jour, ainsi que les charges sociales<sup>105</sup>.

### 7.3.4 La comptabilité analytique et les imputations comptables

La collectivité a mis en place une comptabilité analytique. 46 codes services sont utilisés. Toutes les dépenses réelles sont ventilées. Cette comptabilité permet d'avoir un suivi fin des coûts par service. La chambre relève des cas où des imputations ne reflètent pas les coûts complets, comme par exemple pour les écoles maternelle et primaire (entretien des bâtiments imputés en début de période sur le code service « tous bâtiments »).

Les imputations comptables peuvent être fluctuantes sur la période. Par exemple, un certain nombre de charges inscrites en prestations de service (compte 611) a été basculé dans d'autres comptes (le portage de repas passe du compte 611 aux comptes 606 et 604, le nettoyage de locaux passe du compte 611 au compte 6283, inscription pour 46000 € au compte 611 de 2018 à 2020 pour le centre médical basculé au compte 615 à compter de 2021).

---

<sup>101</sup> Provision constituée à hauteur de 54 000 € au 31 décembre 2022 (risque estimé à 72 000 €. Un étalement de la provision est effectué sur 4 ans).

<sup>102</sup> À hauteur de 3 850 € au 31 décembre 2022. Le somme de 12 406 € est inscrite dans des comptes de contentieux

<sup>103</sup> En application de [l'article R. 2321-2 du CGCT](#), les collectivités territoriales sont tenues de constituer des provisions certains cas (ouverture d'un contentieux par exemple).

<sup>104</sup> L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit : « *des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...)* ».

<sup>105</sup> L'article 6 du décret du 26 août 2004 relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale prévoit au III que « *Par dérogation à l'article 3 du décret du 18 juin 2004 susmentionné, l'indemnité mentionnée au I donne lieu à une cotisation à la charge du bénéficiaire dont le taux, égal à 100 %, est diminué de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale. L'employeur supporte une cotisation dont le taux est identique à celle mise à la charge du bénéficiaire* ».

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune doit formaliser ses procédures comptables qui font défaut. La chambre lui rappelle qu'elle doit mettre en place, sans délai, un engagement systématique de ses dépenses.*

---

## **8 LA SITUATION FINANCIÈRE**

### **8.1 Une stratégie financière peu formalisée**

La stratégie financière de la collectivité doit être présentée dans les rapports d'orientation budgétaire. Si l'objectif de stabilité des taux d'imposition est affiché, aucun indicateur ou niveau cible n'est défini pour l'épargne ou le niveau d'endettement.

Interrogé, l'ordonnateur en fonctions a indiqué souhaiter conserver un ratio de désendettement inférieur à 12 ans, ce qui implique, selon lui, de limiter l'emprunt au seul projet de l'école élémentaire et sur une durée de 30 à 35 ans. Un autofinancement de 400 000 € à 500 000 € annuel sera également nécessaire pour respecter l'objectif affiché.

### **8.2 L'épargne diminue sous l'effet d'une augmentation des charges plus rapide que des recettes**

L'excédent brut de fonctionnement diminue sur la période de 4 % par an en moyenne et passe de 656 852 € en 2018 à 559 807 € en 2022. La période 2018-2020 présente une certaine stabilité avec un EBF d'environ 17 % des produits de gestion. En 2021, ce pourcentage a atteint 23 % pour chuter à 12,7 % en 2022.

**Graphique n° 5 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement**

Source : CRC d'après balances

Comparé à la strate<sup>106</sup>, ce pourcentage est moins favorable à la commune de L'Huisserie sur la période 2018 à 2020 (de plus de 3 points). Si 2021 est une année atypique avec un différentiel favorable de plus de 2 points, il est défavorable de 7 points en 2022.

### 8.2.1 Les produits de gestion augmentent de 4,4 % par an en moyenne

Les produits de gestion passent de 3 705 173 € en 2018 à 4 400 907 € en 2022 soit une variation annuelle de près de 4,4 %. Une augmentation sensible est constatée en 2021 (+ 11 % par rapport à 2020).

#### 8.2.1.1 Les produits de la fiscalité

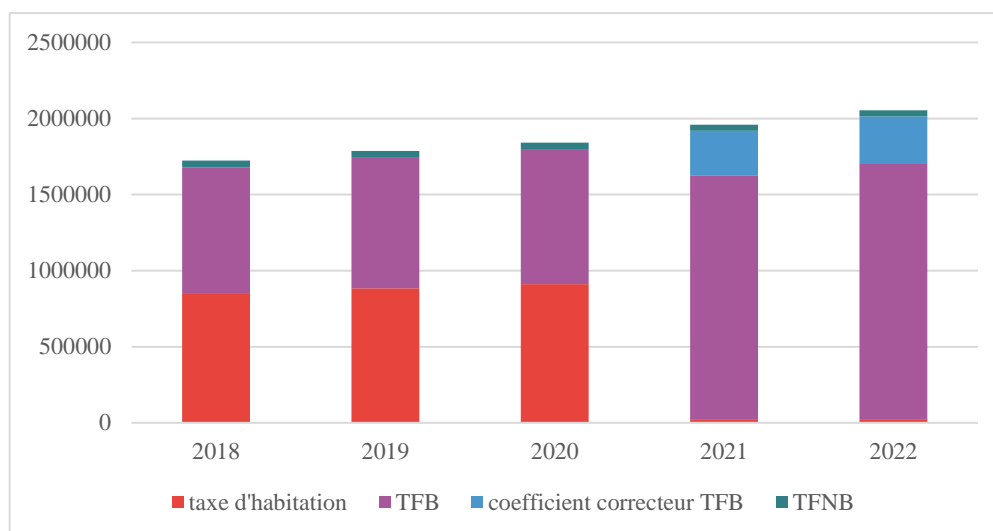
La fiscalité totale nette représente environ 55 % des produits de gestion. Ces produits augmentent de près de 4 % en variation annuelle.

Les ressources fiscales propres augmentent de 4 % en variation annuelle. La taxe foncière et la taxe d'habitation (compte 73111) sont la principale source de produits liés à la fiscalité (près de 90 %), la deuxième ressource étant la taxe sur l'électricité.

La réforme de la taxe d'habitation (la commune récupère la part du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements) a une incidence sur les comptes de la collectivité. En effet, le produit de la taxe récupéré du département ne suffit pas à compenser la perte de recette induite par cette réforme, étant rappelé que celle-ci est compensée par l'État.

<sup>106</sup> Comparaison de la strate effectuée à partir des fiches AEF de la DGFIP sur le territoire national – 2022 est en données provisoires

**Graphique n° 6 : Évolution des recettes fiscales et dotations compensatrices**



Source : CRC d'après états AAEF DDFIP

Les taux d'imposition sont stables sur toute la période (intégration de la part départementale). Le taux de taxe foncière bâtie est supérieur de 7,5 % à la moyenne de la strate<sup>107</sup>. Les bases ont augmenté de 25 % de 2018 à 2023, dont 59 % dû à la revalorisation des bases en loi de finances et 41 % à l'augmentation du périmètre liée à la construction des lotissements.

En 2022, la taxe foncière sur le bâti (y compris effet du coefficient correcteur) représente une recette de 376 € par habitant pour une moyenne de la strate à 465 €. Cette différence s'explique par des bases plus défavorables, issues des recensements des années 1970, car les taux sont supérieurs à la moyenne de la strate.

La fiscalité reversée représente un peu plus de 10 % des produits de la fiscalité. Elle est composée des produits liés à l'intercommunalité (AC et DSC<sup>108</sup>) et des produits liés à la péréquation.

Les produits liés à l'intercommunalité baissent de 11 % sur la période en variation annuelle. Ceci est dû, en partie, à des transferts de compétences (activité culturelle, eaux pluviales, PLUi). De plus, Laval Agglomération a revu son pacte financier pour la période 2022-2027 : il a été décidé une baisse de 5 % des AC de toutes les collectivités pour une redistribution en DSC avec des critères de pondération. L'opération a été bénéficiaire pour L'Huisserie puisque la diminution de l'AC en 2022 à ce titre a été de 5 936 € et la DSC a augmenté de 15 517 €. Ainsi, la commune perçoit une DSC de 8,3 € par habitant pour une moyenne de 8,8 €.

<sup>107</sup> Cf. tableau en annexe

<sup>108</sup> AC : attribution de compensation ; DSC : dotation de solidarité communautaire

### 8.2.1.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentent un peu plus du quart des produits de gestion.

La dotation globale de fonctionnement (743 728 € en 2022) représente plus de la moitié des ressources institutionnelles, sa part passant de 56 % en 2018 à 65 % en 2022. Sa progression de près de 10 % en variation annuelle est due à la hausse de la part dotation de solidarité rurale (qui a augmenté de manière importante en 2021), la part dotation forfaitaire étant stable (-0,6 %). Cette augmentation est liée au changement de statut de la commune devenue chef-lieu de canton ce qui lui a permis de percevoir la dotation de solidarité rurale bourg centre.

D'une situation défavorable par rapport à la strate en 2018 (119 € par habitant pour une moyenne de 145), la commune se trouve mieux dotée que la moyenne à compter de 2021 (166 € par habitant contre 149 en moyenne en 2022).

Les participations reçues représentent la deuxième source de recettes institutionnelles, à environ 30 %, et augmentent de 7 % en variation annuelle. La majeure partie concerne des participations versées pour le financement des activités périscolaires et extrascolaire. La commune perçoit également des participations pour le centre municipal de santé<sup>109</sup>.

### 8.2.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation représentent un peu moins de 20 % des produits de gestion. Elles se répartissent entre :

- les locations de salles des fêtes, polyvalentes, du Maine, etc. à hauteur de 9 % ;
- les locations de biens communaux (commerces, logements, etc.) à hauteur de 70 % ;
- les locations au titre du centre médical à hauteur de 21 %.

## 8.2.2 **Les charges de gestion augmentent de 5,9 % en moyenne**

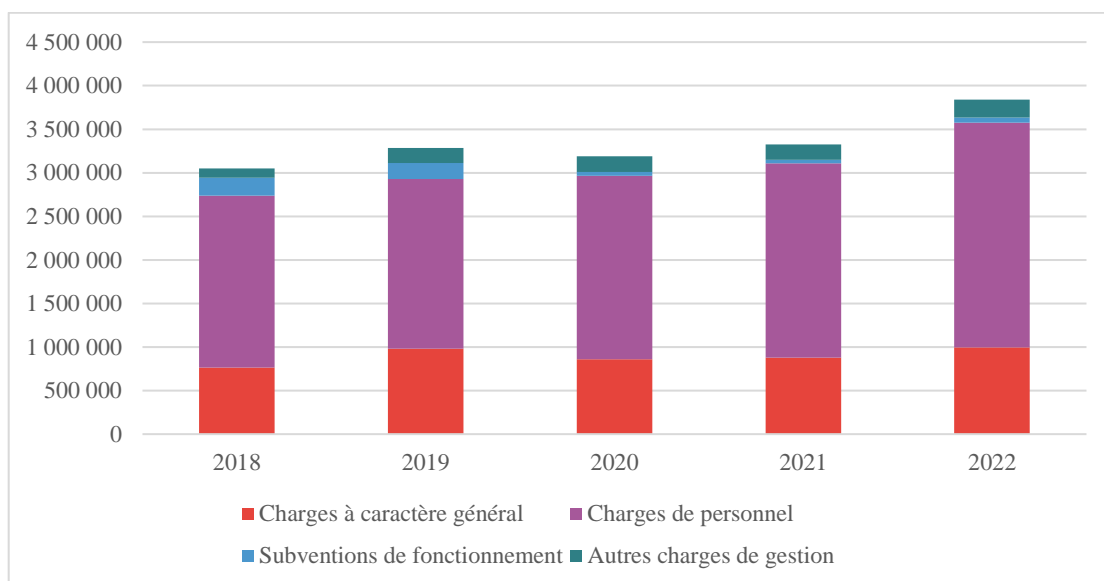
Les charges de gestion passent de 3 048 321 € en 2018 à 3 841 100 € en 2022 soit une variation annuelle de près de 6 %. L'augmentation est constante (hormis en 2020) et s'est accentuée en 2022 (+ 15,5 % par rapport à 2021).

---

<sup>109</sup> Aide pour la rémunération des médecins dont des subventions dite TEULADE - art. L. 162-32 du code de la sécurité sociale



**Graphique n° 7 : Évolution des charges de gestion – budget principal**



Source : CRC d'après balances

### 8.2.2.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général représentent entre 25 et 30 % des charges de gestion et augmentent de près de 7 % en variation annuelle entre 2018 et 2022. Après une hausse de près de 30 % entre 2018 et 2019, elles ont diminué sensiblement en 2020 et 2021 du fait des incidences de la crise sanitaire<sup>110</sup>. En 2022, l'augmentation par rapport à 2019 n'est que de 1,3 %.

Les services les plus consommateurs sont le restaurant scolaire (12 %), les espaces verts (11 %).

Deux postes concentrent l'augmentation (achats et entretiens-réparations).

La commune a fait part de son intention de réinternaliser un certain nombre de prestations. Ainsi, les imputations sur le compte 611 « contrats de prestations de services » passent de 150 733 € en 2018 à 195 790 € en 2020 et à 0 € en 2022.

La chambre relève que la réinternalisation des espaces verts n'a pas fait diminuer le coût en termes de charges à caractère général (de 67 284 € en 2018 à 106 792 € en 2022) tout en augmentant les charges de personnel (recrutement de plusieurs personnes). Ainsi, ce service affiche un coût de 198 747 € en 2018 et de 292 916 € en 2022. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que l'effet de réinternalisation se concrétise, en 2023, les dépenses d'entretien des espaces verts passant de 72 000 € en 2022 à 17 500 € à l'automne 2023.

<sup>110</sup> Baisse des frais d'énergie, d'alimentation, d'entretien du fait de l'absence d'activité

Le poste de l'énergie (compte 60612- Énergie Électricité) représente 18 % des charges de gestion en 2022 (contre 19 % en 2018). On note une baisse sensible de ce poste en 2020 et 2021. Une augmentation de 38 % (48 279 €) est constatée en 2022 par rapport à 2021 dont près de la moitié est affectée à la salle polyvalente et au restaurant scolaire.

### 8.2.2.2 Les charges de personnel

**Tableau n° 3 : Évolution des charges de personnel – budget principal**

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne
Charges de personnel	1 973 525	1 946 969	2 104 978	2 230 777	2 579 511	6,9%
Charges de gestion	3 048 321	3 284 295	3 189 764	3 326 842	3 841 100	5,9%
Poids dans les charges de gestion	65%	59%	66%	67%	67%	

Source : CRC d'après balances

Les charges de personnel passent de 1 973 525 € en 2018 à 2 579 511 € en 2022 soit une augmentation annuelle de 6,9 % (31 % entre 2018 et 2022). Leur poids dans les charges de gestion est en hausse de deux points (facteur de rigidité). Comparativement à la strate<sup>111</sup>, la situation de la commune est défavorable, passant d'un différentiel de 3,4 points en 2018 un différentiel de 12,5 points en 2022.

La commune de L'Huisserie supporte des charges de personnel qu'on ne retrouve pas dans les communes de la même strate, à savoir des rémunérations au titre du centre médical et de la médiathèque. Sur 2022, ces coûts ont été respectivement de 299 290 € (dont 236 548 € pour les médecins et 62 742 € pour les secrétaires médicales) et 81 738 €. Déduits, les dépenses en € par habitant ont été de 490 € au même niveau que la strate nationale (+ 5 €).

La collectivité n'a pas été en mesure de définir les facteurs de hausse des rémunérations versées (facteurs externes notamment l'augmentation du point d'indice de 3,5 % en 2022, les reclassements - facteurs internes notamment promotions, hausse du régime indemnitaire, augmentation des effectifs).

Le RIFSEEP a été mis en place en 2020. Les plafonds ont été revus à la hausse en 2022. Ainsi, les sommes versées à ce titre (IFSE + CIA) passent de 179 691 € en 2020 à 232 267 € en 2022 soit une augmentation de près de 30 %.

La rémunération du personnel augmente de 5,7 % annuellement. Le poids des rémunérations versées aux titulaires passe de 70 % en 2018 à 83 % en 2019 du fait entre autres d'un plan de titularisation des agents de la filière animation. À compter de 2021, ce pourcentage est en diminution pour atteindre 66 % en 2022. Ceci s'explique par un recours croissant aux personnels contractuels, en particulier en catégorie C du fait notamment de remplacements d'agents absents (le taux d'absentéisme a fortement augmenté en 2022).

<sup>111</sup> Cf. tableau en annexe

### 8.2.2.3 Les subventions de fonctionnement versées

Les subventions versées passent de 129 910 € en 2018 à 59 111 € en 2022. La diminution s'explique par le versement de deux subventions « non récurrentes » en début de période à Méduane habitat pour 185 000 € (entre 2018 et 2019) pour la construction de logements sociaux (La Perrine, résidence des Lilas) et au budget annexe photovoltaïque à hauteur de 8 623 € pour une subvention d'équilibre (cf. *supra*).

### 8.2.2.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion passent de 181 460 € en 2018 à 207 240 € en 2022. L'augmentation est notamment liée à la hausse des contributions versées à l'OGEC (cf. *supra*).

## 8.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement passe de 608 613 € en 2018 à 519 001 € en 2022. Plus précisément, après une phase de stabilité entre 2018 et 2020 durant laquelle la CAF représentait 15 % des produits de gestion, l'année 2021 fut atypique avec une hausse de 300 000 € à 23 % des produits de gestion (qui s'explique essentiellement avec le changement de classement de la commune apportant un financement supplémentaire de DSR).

En 2022, la CAF diminue de 45 % pour représenter à peine 12 % des produits de gestion. Cette diminution est essentiellement due à l'augmentation des charges notamment des charges de personnel et des charges à caractère général. Toutefois, son niveau reste cohérent avec le niveau cible annoncé par l'ordonnateur (entre 400 000 € et 500 000 € annuellement). Par rapport à la strate<sup>112</sup>, la commune de L'Huisserie est en position défavorable (hormis en 2021). L'année 2022 montre une rupture avec un écart grandissant dû en partie à l'augmentation des charges de personnel que l'ordonnateur en fonctions attribue à l'absentéisme particulièrement élevé sur cet exercice et au coût des remplacements.

## 8.4 Les investissements et leur financement

Les dépenses d'équipements se sont élevées sur la période à 6 080 572 €.

**Tableau n° 4 : Principaux investissements 2018-2022**

opérations	Total en €
201304 médiathèque	2 069 903,65
200402 actes notariés	965 786,07
201701 extensions restaurant scolaire - DPE groupe scolaire	703 840,31
201004 bâtiments communaux	457 366,14
201801 ilots des sources	408 527,64
200009 voiries diverses	391 425,78
200906 espaces verts	253 427,88
200010 éclairage public	212 089,13
201005 matériels ateliers	123 352,12

Source : CRC, d'après les comptes administratifs

<sup>112</sup> Cf. détail en annexe

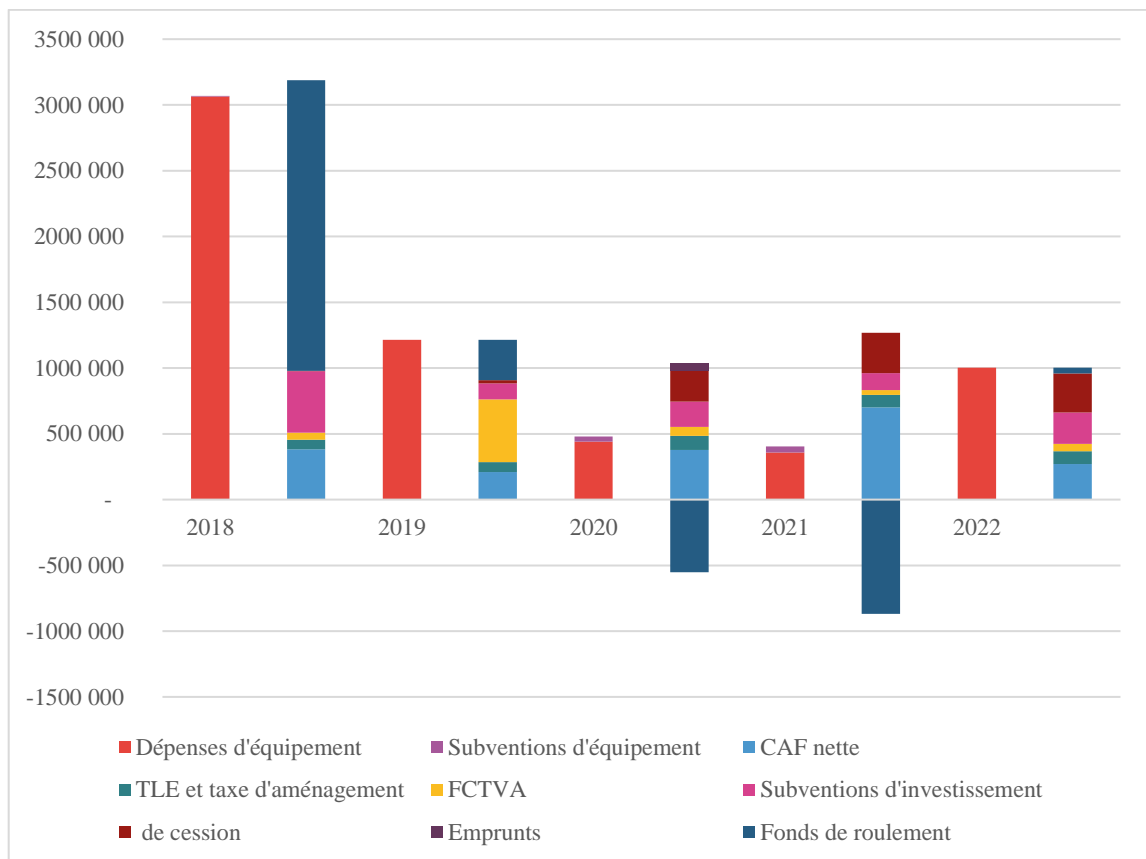
Sur la période, la commune a consacré 1 249 € par habitant aux dépenses d'équipement pour une moyenne dans la strate à 1 412 €/hab.

Le financement des investissements s'est fait quasiment sans recours à l'emprunt (seulement 1 %). Il s'est réparti ainsi :

- la CAF nette à hauteur de 31 % ;
- les subventions à hauteur de 18 % ;
- les autres recettes (FCTVA, TLE, etc.) à hauteur de 19 % ;
- les produits de cessions à hauteur de 14 %.
- le fonds de roulement à hauteur de 19 %.

Par rapport à la strate, la commune de L'Huisserie a bénéficié de moins de subventions d'investissement : 262 € par habitant soit à peine 21 % de ses investissements pour une moyenne à 371 € /hab soit plus de 26 % des investissements.

**Graphique n° 8 : Financement des investissements**



Source : CRC d'après balances

S'agissant des budgets annexes lotissements, les dépenses d'aménagement se sont élevées à 2 188 292 € entre 2018 et 2022 et les frais financiers à 73 531 €. La collectivité a emprunté à hauteur de 2 200 000 €. Le produit de la vente des terrains a rapporté 3 893 126 €. La trésorerie disponible est de 1 293 875 € à la fin 2022.

## 8.5 L'encours de la dette et les ratios d'endettement

### 8.5.1 Un encours non risqué qui diminue sur la période

L'encours global a diminué sur la période, passant de 4 169 399 € au 31 décembre 2018 à 3 609 773 € au 31 décembre 2022. La totalité est classifiée A1 sur la charte Gissler et 86 % est à taux fixe. 58 % est imputé sur le budget principal.

La capacité de désendettement du budget principal est de 4 ans, soit proche de la moyenne de la strate (3,57 ans). Avec la prise en compte de l'emprunt supporté par le budget annexe lotissement du Fougeray, ce ratio passe à 7 ans.

Avec une dette de 468 € par habitant en 2022 (budget principal), la commune se situe sensiblement en-dessous de la moyenne de la strate (711 €/habitant). Le taux d'endettement de la collectivité est peu élevé : l'encours de la dette représente 47,6 % des recettes réelles de fonctionnement contre 65 % pour la moyenne de la strate.

### 8.5.2 Le cas d'un emprunt *in fine*<sup>113</sup> à rembourser en 2024 et 2025

Un emprunt a été effectué au budget annexe « lotissement du Fougeray » pour un montant de 1 500 000 €. Ce prêt a été contracté le 23 octobre 2018 auprès de la Caisse d'Épargne et de Prévoyance Bretagne Pays de Loire. Il s'agit d'un prêt relais à taux fixe (0,88 % - TEG 0,91 %) avec un amortissement *in fine* à 60 mois (5 ans). Le déblocage des fonds devait être effectué avant le 25 octobre 2019. Par avenant, cette date a été repoussée au 25 avril 2020.

Le déblocage des fonds a eu lieu en deux temps, en décembre 2019 pour 260 000 € et en juillet 2020 pour 1 240 000 €, au-delà de la date contractuelle. Par conséquent, la commune devra rembourser 260 000 € en décembre 2024 et 1 240 000 € en juillet 2025. Le contrat, conclu en 2018, ne prévoit aucune possibilité de négociation de la date de remboursement prévue au contrat.

Par délibération du 5 décembre 2019, le conseil municipal a approuvé le lancement de la procédure de déclaration d'utilité publique (DUP). Par délibération du 5 mars 2020, le dossier d'enquête publique préalable à la DUP a été approuvé. La sollicitation du préfet de la Mayenne pour l'ouverture d'une enquête préalable à la DUP et d'une enquête conjointe d'utilité publique et parcellaire a été soumise une seconde fois au vote.

L'ancien ordonnateur prévoyait de commencer la viabilisation du lotissement sur les parcelles en sa possession. La vente de ces premiers terrains aurait permis de rembourser l'emprunt.

---

<sup>113</sup> Un emprunt *in fine* est un emprunt dont le capital doit être remboursé en une seule fois, à l'échéance du prêt.

À la suite de recours déposés par des particuliers et de modifications de tracés de voies, une nouvelle délibération a été prise en janvier 2022 pour approuver le dossier d'enquête publique préalable à la DUP et solliciter le préfet de la Mayenne pour l'ouverture d'une enquête préalable à la DUP et d'une enquête conjointe d'utilité publique et parcellaire. Des enquêtes publiques ont eu lieu en septembre et octobre 2022. Des recours sont encore en cours.

Aussi, les travaux de ce lotissement qui devrait accueillir environ 350 logements n'ont pas encore démarré. Chaque année depuis 2018, le budget est prévu à plus d'1 M€. Or, le stock de travaux effectué à la fin 2022 est de moins de 400 000 €. La viabilisation de ce lotissement est loin d'être achevée. La collectivité ne disposera donc pas des recettes issues des ventes lui permettant de rembourser ce prêt *in fine* dans les délais prévus au contrat.

La chambre observe que la collectivité ne s'est pas prémunie du risque de décalage de la réalisation de cet important lotissement lorsqu'elle a conclu ce prêt. Elle aurait dû prévoir des clauses permettant de décaler la date du remboursement. Dès lors, elle va devoir chercher des solutions de refinancement, devenues plus coûteuses suite à l'augmentation récente des taux d'intérêt. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur indique que la décision de son successeur de modifier le projet a généré un retard de l'opération d'au moins trois ans. De son côté, l'ordonnateur a répondu avoir pris contact avec la banque en vue de trouver une solution de refinancement courant 2024.

## 8.6 Le fond de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement fin 2022 est de 1 613 961 € soit 360 €/hab, la moyenne de la strate étant à 452 €/hab. La reconstitution du fonds de roulement trouve son origine dans l'augmentation plus rapide des ressources stables (issues à 70 % des excédents capitalisés) que les emplois immobilisés.

La trésorerie couvre 271 jours de charges courantes en 2022. Elle est alimentée par la trésorerie dégagée des budgets annexes « lotissements » à hauteur de 1 293 875 € (issue notamment de l'emprunt de 1,5 M€ effectué en 2019 et 2020 pour le lotissement du Fougeray qui n'a pas encore été utilisé à cette hauteur pour le développement).

## 8.7 La prospective financière

La détermination de la prospective financière sur la période 2023-2027 dépend de la capacité de la commune à redresser le niveau de son épargne à partir de 2023. Dans un contexte où la dynamique fiscale devrait se maintenir sous l'effet de la revalorisation des bases en 2023 (+ 7,1 % voté en loi de finances pour 2023), la maîtrise de l'évolution de la masse salariale déterminera le niveau de l'épargne et donc de l'autofinancement du plan pluriannuel d'investissement.

La chambre a réalisé une première estimation « au fil de l'eau » en prenant l'hypothèse que les différentes composantes des produits et charges de gestion évolueraient sur la période 2023-2027 au même rythme qu'en 2018-2022. Selon cette estimation, l'épargne brute serait négative en 2026 et la CAF nette négative en 2027, y compris sans emprunt nouveau. Dans ces conditions, le financement du PPI ne serait pas assuré.

La réalisation du PPI suppose une décélération de l'augmentation des charges à caractère général et de la masse salariale.

L'ordonnateur a indiqué envisager associer au PPI un programme pluriannuel de fonctionnement permettant d'anticiper les conséquences des nouveaux projets sur les dépenses de fonctionnement. Par exemple, la future école devrait générer moins de consommation d'énergie. La chambre souligne l'intérêt d'un tel outil pour le pilotage financier de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a expliqué que les exercices 2023 et 2024 permettraient d'engager une décélération des dépenses de fonctionnement. En outre, la mise en œuvre effective du programme pluriannuel d'investissement sera adaptée en fonction des capacités financières de la commune. Il a communiqué un document de prospective budgétaire présentant le PPI. La chambre invite la commune à détailler l'évolution de ses charges de fonctionnement dans son document de prospective budgétaire afin de faciliter le pilotage de ses principaux projets.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Relativement stable de 2018 à 2020, la situation financière s'est tendue en 2022 sous l'effet d'une augmentation des charges de gestion plus rapide que celle des produits de gestion. Les recettes fiscales sont dynamiques grâce à l'élargissement des bases fiscales et leur revalorisation en loi de finances. Les charges de gestion ont augmenté sensiblement en 2022 en raison de l'inflation, de l'augmentation du point d'indice et du plein effet des recrutements opérés en 2021 et 2022.*

*Les investissements ont pu être financés sans recours à l'emprunt en mobilisant notamment le fonds de roulement. L'encours de la dette est en diminution. La chambre relève que la collectivité a contracté, en 2018, en emprunt à remboursement in fine en 2024 et 2025 dans le cadre d'un lotissement sans se prémunir du risque de décalage de l'opération. Compte tenu du retard pris dans la réalisation du lotissement, elle va devoir chercher des solutions de refinancement, devenues plus coûteuse suite à l'augmentation récente des taux d'intérêt.*

*Pour l'avenir, la commune doit ralentir la hausse de ses charges gestion afin de préserver ses capacités d'investissement.*

---

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Ressources humaines.....	57
Annexe n° 2. Situation financière .....	58



**Annexe n° 1.Ressources humaines**

**Tableau n° 5 : Effectifs par filière**

*	2018	2019	2020	2021	2022
Administrative	10	9	9	9,5	9,6
Technique	21	20	21	24,55	24,37
Sociale et médico- sociale	10	8	6	7,88	6,3
Culturelle	3	3	3,1	3,1	3,4
Animation	7	11	10	14,15	16,57
Total pourvus	51	51	49	59,18	61,24

*Source : État du personnel annexé au compte administratif*

*\*Unité : personne physique de 2018 à 2020, puis équivalent temps plein en 2021 et 2022*

## Annexe n° 2.Situation financière

Tableau n° 6 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	1 826 373	1 876 382	1 961 361	2 044 439	2 142 092	4,1%
+ Fiscalité reversée	266 405	221 443	219 269	267 830	299 735	3,0%
= Fiscalité totale (nette)	2 092 778	2 097 825	2 180 630	2 312 270	2 441 826	3,9%
+ Ressources d'exploitation	683 817	850 183	700 908	802 682	809 336	4,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	919 302	988 193	984 305	1 204 309	1 149 745	5,8%
+ Production immobilisée, travaux en régie	9 275	5 571	12 873	0	0	-100,0%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>3 705 173</b>	<b>3 941 773</b>	<b>3 878 715</b>	<b>4 319 261</b>	<b>4 400 907</b>	<b>4,4%</b>
Charges à caractère général	763 426	982 034	860 995	877 964	995 238	6,9%
+ Charges de personnel	1 973 525	1 946 969	2 104 978	2 230 777	2 579 511	6,9%
+ Subventions de fonctionnement	207 516	181 948	44 784	41 748	59 111	-26,9%
+ Autres charges de gestion	103 854	173 343	179 006	176 354	207 240	18,9%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>3 048 321</b>	<b>3 284 295</b>	<b>3 189 764</b>	<b>3 326 842</b>	<b>3 841 100</b>	<b>5,9%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>656 852</b>	<b>657 478</b>	<b>688 951</b>	<b>992 419</b>	<b>559 807</b>	<b>-3,9%</b>
en % des produits de gestion	17,7%	16,7%	17,8%	23,0%	12,7%	
+/- Résultat financier	-56 130	-82 773	-80 306	-54 476	-48 710	-3,5%
+/- Autres produits et charges excep. réels	7 890	8 510	4 844	6 024	7 904	0,0%
<b>= CAF brute</b>	<b>608 613</b>	<b>583 215</b>	<b>613 489</b>	<b>943 967</b>	<b>519 001</b>	<b>-3,9%</b>
en % des produits de gestion	16,4%	14,8%	15,8%	21,9%	11,8%	

Source : CRCC d'après balances

Tableau n° 7 : Évolution des taux d'imposition et comparaison à la strate

taux	2018	2019	2020	2021	2022
TH	14,78	14,78	14,78	14,78	14,78
Moyenne de la strate TH	14,29	14,26	14,27	14,60	14,72
TFB	25,34	25,34	45,20 (intègre le taux départemental)	45,20	45,20
Moyenne de la strate TFB	18,89	18,93	NS	37,38	37,61
TFNB	39,08	39,08	39,08	39,08	39,08
Moyenne de la strate TFNB	49,42	48,91	48,55	49,10	49,08

Source : CRC d'après états fiscaux et états AAEF DDFIP

**Tableau n° 8 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie**

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022
Ressources stables	41 652 637	42 367 375	42 969 631	43 711 432	44 397 345
Emplois immobilisés	41 109 357	42 131 079	42 180 499	42 054 119	42 783 385
Fonds de roulement net global	543 280	236 296	789 133	1 657 314	1 613 961
en nombre de jours de charges courantes	64	26	88	179	151
Trésorerie nette	1 198 480	1 385 175	2 869 174	3 602 473	2 892 402
Dont issue des budgets annexes	675 972	1 215 154	2 176 527	2 011 593	1 293 875
en nombre de jours de charges courantes	141	150	320	289	271

Source : CRC d'après balances

**Tableau n° 9 : Charges de personnel comparées à la strate**

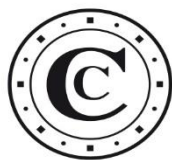
En € par habitant	2018	2019	2020	2021	2022
Commune	456	446	479	504	575
Strate (nationale)	442	446	447	458	485
écart	14	0	32	46	90

Source : CRC d'après états AAEF DDFIP

**Tableau n° 10 : Niveau de CAF et comparaison avec la strate**

	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute commune en €/hab	141	134	140	213	116
CAF brute strate en €/hab	183	191	198	197	199
CAF brute commune en % des produits de CAF	14,9 %	14,8 %	15,8 %	21,8 %	11,8 %
CAF brute strate en % des produits de CAF	18,1 %	18,6 %	19,5 %	18,9 %	18,2 %

Source : CRC d'après états AAEF DDFIP



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

[www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire](http://www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire)

**Chambre régionale des comptes Pays de la Loire**

25 rue Paul Bellamy  
BP 14119  
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.  
[paysdelaloire@ccomptes.fr](mailto:paysdelaloire@ccomptes.fr)