



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Le Président

Nantes, le 19 novembre 2013

**Référence à rappeler : GD132022KJF
2013-232**

Monsieur le Maire,

Je vous ai adressé par lettre du 15 octobre 2013, le rapport d'observations définitives pour les années 2007 et suivantes concernant la gestion de la commune de Laval que vous administrez.

Le délai d'un mois imparti par la loi pour répondre aux observations de la chambre étant expiré, la procédure est désormais close et vous trouverez ci-joint le rapport, complété de votre réponse.

La procédure définie par les articles L. 243-5 et R. 241-18 du code des juridictions financières prévoit que le rapport d'observations définitives sur la gestion d'une collectivité locale contrôlée par la chambre, auquel sont jointes les réponses éventuellement adressées par les ordonnateurs successivement en fonction au cours de la période vérifiée, doit être communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité concernée, dès sa plus proche réunion. Il doit être inscrit à son ordre du jour, être annexé à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donner lieu à un débat.

Cependant l'article L. 243-5 et l'article R. 241-18-1 du même code disposent que cette procédure est suspendue entre le premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Les prochaines élections municipales devant intervenir le 23 mars 2014 pour le premier tour et le 30 mars 2014 pour le second tour, la suspension ainsi prévue prendra effet le 1^{er} décembre 2013 et sera levée le 31 mars 2014.

Par conséquent, dans l'hypothèse où il ne vous serait pas possible d'organiser le débat prévu par les articles L. 243-5 et R. 241-18 avant le 30 novembre prochain, délai de rigueur, vous ne pourrez le faire que postérieurement au 31 mars 2014.

M. Jean-Christophe BOYER
Maire de la commune de Laval
Hôtel de Ville
Place du 11 novembre
CS 71327
53013 Laval cedex

En toute hypothèse, ce n'est qu'à compter de la date de la réunion du conseil municipal au cours laquelle sera organisé le débat sur le rapport d'observations définitives de la chambre, que je vous serais obligé de me faire connaître, que le document, complété des réponses reçues, deviendra communicable à toute personne en faisant la demande.

Il conservera d'ici là un caractère confidentiel qu'il vous revient de protéger.

J'en transmets par ailleurs une copie au représentant de l'Etat dans le département et au Directeur départemental des finances publiques.

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

Louis VALLERNAUD



Chambre régionale des comptes
des Pays de la Loire

Le Président

Nantes, le 15 octobre 2013

GREFFE N° 2013-130

DH

Observations définitives concernant la gestion de la commune de Laval

Années 2007 et suivantes

SOMMAIRE

1	Présentation, orientations et déroulement du contrôle	5
2	La commune de Laval, gouvernance et organisation	5
3	Les suites du précédent contrôle	6
4	La qualité de l'information financière	8
4.1	La fiabilité des documents budgétaires	8
4.1.1	Les états de la dette	8
4.1.2	Les états relatifs aux provisions	9
4.1.3	Les états relatifs à l'équilibre des opérations financières	11
4.1.4	L'état du personnel	11
4.2	Les prévisions budgétaires	12
4.2.1	La procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)	12
4.2.2	Les taux d'exécution en section d'investissement	12
5	L'analyse financière	13
5.1	La section de fonctionnement	13
5.1.1	Les produits de gestion	13
5.1.2	La fiscalité directe locale	14
5.1.3	Les charges de gestion	17
5.1.4	Les soldes intermédiaires de gestion	20

5.2	La section d'investissement	22
5.2.1	Les recettes d'investissement	22
5.2.2	Les dépenses d'investissement	23
5.2.3	L'encours de dette de Laval (en capital et au 31/12/N)	24
5.3	La gestion de la dette	25
5.3.1	Les conditions de recours à l'emprunt	25
5.3.2	Le pool bancaire	26
5.3.3	L'évolution du profil de la dette	26
5.3.4	Les emprunts structurés contractés par Laval	27
5.3.5	Les actions engagées pour minorer l'exposition aux emprunts structurés	28
6	La gestion des ressources humaines	30
6.1	La pyramide des âges	30
6.1.1	Les actions correctrices	30
6.1.2	Les départs à la retraite	30
6.1.3	L'absentéisme et les accidents du travail	31
6.2	Les primes et indemnités	31
6.3	La mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)	32
7	La politique d'accueil de la petite enfance	33
7.1	Le pilotage	33
7.1.1	Le pilotage général : les objectifs et leur déclinaison	33
7.1.2	Les instances et outils de planification de l'offre d'accueil	34
7.1.3	Les conventions d'aides à l'investissement	36
7.2	L'offre d'accueil	36
7.2.1	Le cadrage quantitatif de l'offre sur le territoire	36
7.2.2	L'offre d'accueil collectif	38
7.2.3	L'offre d'accueil individuel	40
7.2.4	La fréquentation des dispositifs d'accueil	41
7.3	L'adéquation offre/demande et les impacts de cette politique	44
7.3.1	L'identification des besoins	44
7.3.2	L'information des parents	45
7.3.3	L'attribution des places	45
7.3.4	L'adéquation de l'offre aux besoins des familles	46
7.3.5	Les impacts de la politique d'accueil du jeune enfant	47
7.4	Le coût du service rendu	48
7.4.1	L'évaluation des coûts de la politique d'accueil de la petite enfance	48
7.4.2	Les financements de la politique d'accueil de la petite enfance	50

7.4.3	Quelle utilisation les différents partenaires font-ils des résultats des évaluations réalisées ?	52
7.5	Les métiers de la petite enfance	52
7.5.1	L'état des lieux des ressources humaines	52
7.5.2	Les ressources humaines dévolues à l'accueil collectif de la petite enfance	52
7.5.3	L'agrément, la formation et le contrôle des assistantes maternelles	54
7.6	La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation	54
	Recommandations	56

1 Présentation, orientations et déroulement du contrôle

L'examen de la gestion de la commune de Laval à compter de l'exercice 2007 a été inscrit au programme pour 2012 de la chambre.

L'ouverture du contrôle a été notifiée le 10 février 2012 à M. Guillaume Garot, député-maire, ainsi qu'à son prédécesseur M. François d'Aubert. Après la nomination, le 21 juin 2012, de M. Garot au poste de ministre délégué chargé de l'agroalimentaire, M. Jean-Christophe Boyer lui a succédé en tant que maire de Laval le 9 juillet. Il a été informé de l'examen de la gestion par courrier du 24 juillet 2012.

L'entretien de fin de contrôle, sollicité dès la fin novembre, n'a pu se tenir que le 15 mars 2013 à Laval avec M. Boyer et le 14 mai à Paris avec M. Garot, en présence de M. Boyer. Un entretien téléphonique s'est tenu avec M. d'Aubert le 26 avril 2013.

Le contrôle a, notamment, porté sur la fiabilité des comptes, l'analyse financière et tout particulièrement la gestion de la dette, les charges de personnel et les subventions versées. Un chapitre est consacré à l'accueil de la petite enfance, cette thématique ayant été examinée dans le cadre d'une enquête nationale commune aux juridictions financières.

Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires a été délibéré le 23 mai 2013. Le rapport d'observations provisoires a été transmis par lettre du 20 juin. Le maire de Laval y a d'abord répondu par lettre en date du 16 août, enregistrée au greffe de la chambre le 22 août, en demandant une audition sur la base de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières. Il a ensuite transmis ses observations par lettre du 20 août, enregistrée le 22 août. Ni M. d'Aubert, ni M. Garot ne se sont manifestés.

Le rapport d'observations définitives a été délibéré, après audition du maire de la commune, les 26 septembre et 1^{er} octobre 2013.

2 La commune de Laval, gouvernance et organisation

Chef-lieu du département de la Mayenne, Laval compte 53 130 habitants et se situe au centre d'une aire urbaine de 110 952 habitants. Elle est la ville centre de la communauté d'agglomération Laval Agglomération, qui regroupe 20 communes comptant 94 997 habitants.

Les services de la ville de Laval disposent d'un organigramme fonctionnel assez succinct et non nominatif. Or, l'existence d'un organigramme fonctionnel et nominatif, détaillé et actualisé, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, constitue un premier élément d'organisation et de sécurisation de la gestion d'une collectivité, de même que la formalisation contractuelle avec les services du comptable¹. La communauté d'agglomération, dont Laval est la ville centre, en est d'ailleurs dotée.

¹ CF. dans le rapport public 2009 de la Cour des comptes, le chapitre sur « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales ».

Si une formalisation contractuelle des relations entre la ville et son comptable est bien intervenue, au travers d'un « engagement partenarial » conclu le 21 juillet 2011 pour trois ans (2011-2013, cf. *infra* les développements sur la qualité de l'information financière), la nécessité de la transparence du fonctionnement, pour les fonctionnaires territoriaux comme pour les administrés, justifie la publication d'un organigramme fonctionnel régulièrement actualisé².

Recommandation de rendre accessible à tout citoyen un organigramme fonctionnel et nominatif détaillé et actualisé.

Le directeur général des services (DGS) nommé le 1^{er} juin 2002 a conservé ses fonctions jusqu'au 30 juin 2008. Un nouveau DGS a alors été nommé, jusqu'à son départ de la collectivité en octobre 2011. Il a été remplacé par le directeur général des services techniques (DGST) le 1^{er} février 2012, après que celui-ci ait exercé une période d'intérim.

Hors le DGS et le DGST, la direction générale des services de la ville de Laval comptait quatre directeurs généraux adjoints (DGA), qui ont quitté leurs fonctions sans être remplacés, respectivement le 15 février 2008, le 31 août 2008 pour deux d'entre eux et le 31 mai 2012. Deux DGA étaient en cours de recrutement fin 2012.

La ville de Laval n'a fourni aucune information explicitant le choix de ce format évolutif de l'équipe de direction des services municipaux.

3 Les suites du précédent contrôle

Le précédent rapport d'observations de la chambre avait, notamment, souligné que les emprunts souscrits par la Société Anonyme de Construction Immobilière de la ville de Laval (SACOLA) en vue de réaliser certains investissements présentés comme effectués pour le compte de la commune de Laval, étaient assimilables à de « *la quasi dette* » et à une « *externalisation de la dette* ».

Par ailleurs, ce rapport relevait que la baisse d'1 M€ de la dette constatée au budget principal de la ville entre 2001 et 2006 devait être relativisée, au regard « *d'un endettement consolidé (ville, communauté d'agglomération et SACOLA) qui s'était, pour sa part, dégradé entre 2001 et 2006* », la dette de la SACOLA étant passée de 12,5 M€ à près de 40,5 M€ sur la même période.

Par délibération du 12 novembre 2009, le conseil municipal de la commune de Laval a avalisé la fusion de la société d'économie mixte (SEM) SACOLA avec la Société par Actions Simplifiées (SAS) Laval Mayenne Investissements (LMI), devenue depuis lors Laval Mayenne Aménagements (LMA). La transformation de cette entité s'est accompagnée d'une augmentation de capital de 4 M€ de la SACOLA, ce qui s'est traduit pour Laval par une souscription complémentaire de 68 197 actions pour une valeur globale de 831 075 €, versée en deux temps, 500 000 € en 2008 et 331 075 € en 2009.

² Lors de l'audition du 26 septembre 2013, une copie d'écran a été produite, représentant l'arborescence des services (DGS, DGA, directions et services), accessible sur le seul intranet de la commune.

Compte tenu des rapprochements effectués, dans le précédent rapport de la chambre, entre les dettes de la commune de Laval et celles de la SACOLA/LMA dans le cadre d'une approche financière consolidée, le contrôle dont est issu le présent rapport a permis de vérifier qu'elles étaient, néanmoins, demeurées strictement indépendantes au plan comptable.

Lors de l'audition du 26 septembre, le maire a néanmoins tenu à préciser que la commune avait racheté en 2009 plusieurs équipements à la SACOLA pour un montant total de 14,4 M€ (ZAC gare (parking et parvis) pour 11,1 M€, Parking Théâtre pour 3 M€ et Maison de quartier Grenoux pour 0,225 M€).

L'absence d'un véritable contrôle de gestion au sein des services de la commune de Laval avait, par ailleurs, été relevée par la chambre, en tant qu'elle avait retardé l'application effective de l'instruction budgétaire et comptable M14, nuit à la qualité de l'information financière fournie par les comptes et n'avait pas permis d'apprécier la relation entre qualité et coût des services, notamment pour ceux facturés aux usagers. La chambre concluait qu'« *une gestion performante du budget selon une architecture inspirée de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) demande aussi la mise en place d'objectifs et d'indicateurs de résultats et les outils de pilotages adéquats. Un véritable service de contrôle de gestion trouverait toute sa place dans cette démarche innovante* ».

Depuis lors, un service de contrôle de gestion, baptisé « Ressources et Analyses », a été créé et rattaché à la direction des finances, ce qui constitue un indéniable progrès. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'un tel positionnement « *risque de traduire aux yeux des autres services une approche essentiellement financière, plus soucieuse de produire des indicateurs financiers, voire de coûts que des données quantitatives et encore moins qualitatives sur l'activité des services*³ ».

Une véritable démarche transversale de contrôle de gestion a été initiée avec les directions opérationnelles, dans la perspective d'un pilotage de l'activité. Mais elle ne peut être considérée comme aboutie, la situation actuelle étant davantage celle, plus modeste, d'une cellule de contrôle de gestion instituée auprès de la direction des finances, chargée de produire des tableaux de bord, de réaliser des études et un suivi des satellites et des recettes de certaines opérations.

Recommandation d'établir un bilan de l'activité de la cellule de contrôle de gestion, afin de vérifier si elle a permis d'instituer une véritable dynamique transversale.

³ Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2009 dans sa partie relative aux « évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales », en citant le cas de Laval.

4 La qualité de l'information financière

4.1 La fiabilité des documents budgétaires

4.1.1 Les états de la dette

Les états de la dette prévus par l'instruction M14 doivent permettre de recenser les principales caractéristiques des emprunts contractés par la collectivité.

► Les états de la dette annexés aux comptes administratifs (CA) sont conformes aux prescriptions de l'instruction précitée : ils permettent d'identifier les organismes prêteurs, leur part respective dans l'encours global de la dette, la nature des différents emprunts contractés (taux fixe/taux variable), ainsi que leur cycle de vie⁴. Toutefois, l'analyse de la répartition de l'encours de dette entre les comptes c/164 et c/168 au sein des CA a permis de relever que les emprunts contractés auprès d'Auxifip (montant moyen de 500 000 € entre 2007 et 2010), pôle de crédit-bail du Crédit Agricole, ont systématiquement été inscrits au compte c/168 – « Autres emprunts et dettes assimilées ». Or, l'instruction M14 réserve ce compte aux emprunts souscrits auprès d'organismes d'assurances et de prêteurs divers qui ne sont pas des établissements de crédit, alors qu'Auxifip est bien, en l'occurrence, un établissement de crédit. Il convient donc d'actualiser cette imputation du fait de l'évolution du statut juridique de l'établissement.

► L'état A2.7 relatif aux contrats de couverture du risque financier est servi à chaque exercice. Tous les instruments de couverture de la commune de Laval sont des contrats de swap de taux⁵. Sur la période 2007-2010, la forte progression (+ 94 %) du montant de la dette couverte par ces instruments illustre la tension apparue sur certains des emprunts structurés souscrits par Laval et la volonté de la ville de sécuriser sa dette. Le CA 2011 ne reprend pas les montants des deux swaps de taux couvrant les prêts n° 90892 et n° 90887, minimisant ainsi de plus de 5,35 M€ le montant total de la dette couverte. Il convient de rectifier cette omission et d'appliquer l'instruction M14.

► S'agissant plus particulièrement des crédits de trésorerie, l'état A2.8 prévu par l'instruction M14 est servi pour l'ensemble des exercices. Laval a eu recours à la fois à des lignes de trésorerie « classiques », retracées au compte c/51931, et à des lignes de trésorerie adossées à un emprunt, relevant du compte c/51932.

a) Concernant les lignes de trésorerie « classiques », les comptes c/51931 étaient soldés au 31 décembre de chaque année, à l'exception des exercices 2010 et 2011. Interrogés sur les montants non soldés ainsi que sur leur discordance avec les chiffres du compte de gestion, les services ont excipé d'un encaissement retardé de subventions et de problèmes techniques entre le poste comptable et la Banque de France. Aucune règle n'impose de solder une ligne de trésorerie au 31 décembre. Pour autant, eu égard à sa situation d'endettement, la consolidation de ce montant conséquent (3,5 M€) au sein de la dette de la commune aurait semblé plus indiquée sur le plan de la qualité de l'information financière.

⁴ Cycle de vie de la dette : montant initial de l'emprunt ; capital restant dû en début et en fin d'exercice ; niveau du taux à la date du vote du budget ; annuité payée au cours de l'exercice et sa répartition entre capital et intérêts ; année de mobilisation, durée résiduelle, périodicité des remboursements, ICNE de l'exercice.

⁵ Contrat de swap de taux : contrat d'échange de taux d'intérêt.

b) S'agissant des lignes de trésorerie liées à un emprunt, et conformément à la réglementation, les comptes c/51932 et c/16449 retraçant les crédits de trésorerie étaient systématiquement soldés au 31 décembre de l'exercice. Toutefois, pour les écritures du compte c/51932, les CA 2009, 2010 et 2011 mentionnent une ligne de trésorerie adossée à un emprunt référencé IENA 90878 du 24 novembre 2005, ligne de trésorerie non retracée dans les annexes A2.8 des CA 2007 et 2008.

Interrogés sur cette information manquante durant deux ans, les services ont répondu qu'il leur incombe de renseigner les annexes du CA uniquement lorsque les instruments financiers qui y sont mentionnés ont été effectivement utilisés.

La chambre observe que cette interprétation ne repose sur aucune base règlementaire et va à l'encontre du but recherché, à savoir la transparence des états de dette et des engagements financiers pris par la collectivité, élément de la qualité de l'information financière. Une généralisation d'un tel principe à l'ensemble des annexes du CA en diminuerait fortement l'intérêt, et réduirait d'autant la qualité de l'information délivrée aux citoyens. D'ailleurs, cette procédure interne n'est pas appliquée avec cohérence selon les exercices, puisque le CA 2011 mentionne ce crédit « revolving », alors même qu'il n'a pas été activé au cours de cet exercice. En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a indiqué qu'elle maintenait sa position.

4.1.2 Les états relatifs aux provisions

L'instruction M14 liste, parmi les annexes obligatoires, l'état A4 des provisions constituées à la date du 1^{er} janvier de l'exercice. Cet état doit permettre à l'assemblée d'apprécier l'opportunité de maintenir, compléter ou reprendre les provisions déjà constituées en fonction de l'existence et du niveau du risque ou de la dépréciation provisionnée.

Au cours de la période sous revue, cet état n'a jamais été servi, l'ordonnateur estimant que la budgétisation rend inutile le provisionnement. Cette approche nuit à la qualité de l'information financière. Dans la mesure où l'encours de la dette de la commune de Laval comprend des emprunts structurés, la question de la constitution de provisions « pour instruments financiers » est pourtant posée. En témoigne le fait que les risques afférents à certains produits financiers, notamment le contrat de swap euro contre franc suisse que la ville a souscrit en novembre 2006 avec Depfa Bank, se sont concrétisés. En définitive, c'est donc le compte « *Autres charges financières* » qui sert de variable d'ajustement, pour intégrer et internaliser, au sein du budget, les montants correspondants, alors que ceux-ci relèvent d'une procédure de provisionnement en raison de déterminants bien identifiés.

Le 3 juillet 2012, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) a rendu un avis sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés, qui a pour objet de compléter et préciser les règles de comptabilisation pour les emprunts, les instruments dérivés et les opérations de couverture, afin notamment de mieux traduire comptablement les risques pris du fait de la souscription de certains de ces produits. Le document met en particulier l'accent sur les emprunts complexes porteurs pour les collectivités ou les établissements qui les ont souscrits de risques financiers significatifs, qui pourraient nécessiter le cas échéant la constitution de provisions.

Dans l'attente de la retranscription règlementaire des termes de cet avis, attendu pour 2014, la direction générale des finances publiques a mis en ligne un Guide pratique du provisionnement des emprunts à risques, dont la commune de Laval pourrait s'inspirer sans plus tarder. Compte tenu des incertitudes pesant notamment sur l'évolution de la parité de change entre l'euro et le franc suisse, la prudence pourrait commander de constituer en particulier une provision au titre du contrat de swap ci-dessus mentionné.

S'agissant plus particulièrement des provisions pour garanties d'emprunts du compte c/1517, elles doivent obligatoirement être constituées dès l'ouverture d'une procédure de règlement judiciaire. Il est à noter que toutes les garanties d'emprunts apportées par la commune de Laval sont à première demande. Sur l'ensemble de la période, la seule garantie d'emprunt ayant été appelée concerne le paiement d'un prêt d'un montant en capital de 571 684 €, pour lequel Laval se substitue à l'Association Lavalloise d'Action Familiale (ALAF) depuis 1999. Pour les services, « *cette garantie d'emprunt apportée à l'association n'avait pas fait l'objet d'une provision* ». Aucune somme n'a été provisionnée par la commune jusqu'en 2000, année au cours de laquelle le Tribunal de grande instance (TGI) de Laval a prononcé la liquidation judiciaire de l'ALAF. En 2000, 2001 et 2002, des provisions ont été passées - puis reprises - pour les montants des échéances à rembourser telles que définies par la convention d'apurement conclue entre le Crédit Mutuel et la ville.

Il convient de souligner que jusqu'en 2011, la commune de Laval a accordé des garanties d'emprunts sans véritable analyse des risques sous-jacents, aucune provision pour garantie d'emprunt n'ayant été constituée. C'est seulement en 2012 qu'une telle analyse a été conduite pour la première fois par les services municipaux, pour éclairer la décision des élus. Le risque n'est toutefois en rien comparable à celui représenté par les plus toxiques des emprunts souscrits par la commune.

Lors de son audition, le maire a tenu à souligner que, depuis mars 2008, deux garanties d'emprunts seulement avaient été accordées pour un montant total de 223 k€, et qu'aucun établissement bénéficiant d'une garantie de la ville n'avait présenté de difficultés pendant la période sous revue.

S'agissant, enfin, des provisions pour litiges du compte c/1511, elles doivent être constituées de façon obligatoire dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune et être maintenues, en les ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

La ville n'a, certes, pas connu, sur la période sous revue, de contentieux en première instance. Elle a connu, toutefois, depuis 2009, cinq dossiers litigieux en matière de TVA avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), pour un montant total de 638 186,41 €, sans que cela ait donné lieu, de sa part, à provision au compte c/1511. Le comptable a confirmé avoir invité, à plusieurs reprises, l'ordonnateur à provisionner tout ou partie des montants de remboursement de TVA (et notamment dans le cadre de la rédaction de l'engagement partenarial conclu entre la direction départementale des finances publiques (DDFiP) et la commune de Laval, et en particulier la mesure 3.9 intitulée « *améliorer la gestion des comptes de TVA* »), ses tentatives étant restées infructueuses. A ce jour, sur les cinq litiges précités, quatre sont officiellement clos. Les trois premiers se sont soldés par une issue défavorable à la ville de Laval, et le quatrième s'est traduit par un transfert de droits de la ville de Laval au profit de la communauté d'agglomération Laval Agglo. L'ordonnateur a précisé lors de son audition que Laval Agglomération a reversé cette somme au budget de la ville la même année (en 2013).

Recommandation de se conformer à l'instruction M14 quant à la constitution de provisions (emprunts et instruments financiers, garanties d'emprunt et contentieux) et d'appliquer les procédures de provisionnement prévues par l'avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 du CNoCP sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés.

4.1.3 Les états relatifs à l'équilibre des opérations financières

→ *L'état des emprunts garantis B1.1*

Sur la période 2007-2011, la commune a renseigné l'état B1.1 des emprunts garantis par elle : en cinq ans, le montant des emprunts garantis a diminué de près de 20 M€, passant de 126 M€ à 107 M€. Les garanties les plus importantes bénéficient à la société d'HLM Meduane Habitat : le capital restant dû pour cette SA d'HLM était de 63 M€ en 2007 et de 48 M€ en 2011. Cette diminution en valeur absolue du premier des montants garantis est, toutefois, moins importante que celle observée pour l'ensemble des emprunts garantis, ce qui explique que sa part relative ait augmenté, passant de 85 % du capital restant dû en 2007 à 92 % en 2011. Enfin, la SEM Laval Mayenne Aménagements (LMA) – ex-SACOLA – a vu son capital restant dû diminuer de 6 M€ en 2007 à 1,3 M€ en 2011.

→ *L'état des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions B1.6*

Les subventions accordées aux personnes de droit public n'ont pas été mentionnées au sein des états annexes du CA avant l'exercice 2010, alors même que les montants en cause sont très majoritaires, notamment s'agissant de la subvention au centre communal d'action sociale (CCAS) qui représente près de 80 % du total en moyenne sur les deux derniers exercices. Or, la réglementation impose d'indiquer toutes les subventions, qu'elles soient accordées à des organismes publics ou privés, afin de retracer l'ensemble des engagements de la collectivité.

4.1.4 L'état du personnel

Sur l'ensemble de la période, l'effectif budgétaire a présenté un écart avec l'effectif réellement pourvu : depuis 2008, il y a annuellement plus d'une centaine de postes ouverts budgétairement mais non pourvus dans les faits⁶, pour un effectif réel qui, lui-même, a augmenté d'une centaine de postes.

Au-delà de la qualité déficiente de l'information fournie par cet état - qui nécessite d'être actualisé -, il convient, cependant, de souligner que cette surévaluation des effectifs budgétaires s'est nettement réduite par rapport à 2007, année pour laquelle le nombre de vacances de postes représentait 34 % de l'effectif budgétaire.

S'agissant des agents non titulaires, l'état y afférent indique que la ville de Laval a notablement réduit son recours à des agents contractuels, dont le nombre est passé de 65 à 43 agents entre 2007 et 2011. Pour autant, la rémunération des personnels non titulaires inscrite au c/64131 a augmenté de 35 861 €, soit + 0,5 %. La différence relevée entre la baisse du nombre d'agents non titulaires et l'augmentation de leur rémunération s'explique par l'absence, au sein de l'état annexe du personnel C1, des agents non titulaires recrutés pour des besoins saisonniers ou occasionnels relevant de l'article 3 alinéa 2 de la loi du 26 janvier 1984, ce qui contrevient aux dispositions de l'instruction M14.

Recommandation de maintenir l'effort de réduction de l'écart entre postes budgétaires et postes pourvus, et de se conformer à l'instruction M14 en incluant dans le tableau de l'annexe « Etat du personnel-C1 » les agents relevant de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶ Ce chiffre englobe toutes les catégories de personnels, permanents et non permanents, à temps complet et à temps partiel.

4.2 Les prévisions budgétaires

4.2.1 La procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP)

Sur la période examinée, l'état B2.1 relatif aux AP/CP est renseigné, sauf pour l'exercice 2010. En 2007, début de la période sous revue, cette annexe assurait le suivi budgétaire de neuf projets pour un montant total d'AP de 11,23 M€. Cependant, sept de ces investissements présentaient des restes à financer nuls au-delà de 2007. Depuis 2008, seulement deux projets d'investissements sont donc retracés dans cet état, pour un montant total d'AP de 2 M€.

Au plan réglementaire, le suivi par AP/CP est une simple possibilité. Pour autant, un tel recours intermittent à ce dispositif aboutit à une présentation non uniforme des opérations selon les années, alors même que les montants des dépenses réelles d'investissement sont comparables : 11,1 M€ en 2007 ; 7,5 M€ en 2008 ; 10,4 M€ en 2009 ; 8,5 M€ en 2010 et 11 M€ en 2011.

L'utilisation discontinuée de cette procédure apparaît en contradiction avec l'exigence de permanence des méthodes comptables qui, seule, permet de faciliter les comparaisons entre exercices budgétaires. La prise en compte des montants des principaux programmes d'investissements n'est pas le critère le plus pertinent pour déterminer s'il convient ou non de recourir à la procédure des AP/CP, puisque ce choix concourt à amoindrir la qualité des comptes de la commune.

Recommandation d'opérer un choix pérenne quant au recours à la technique des AP/CP, afin d'améliorer la lisibilité de la section d'investissement.

4.2.2 Les taux d'exécution en section d'investissement

Sur l'exercice 2011, les taux d'exécution de la section d'investissement, avec et sans restes à réaliser, enregistrent une dégradation notable tant en dépenses qu'en recettes : s'agissant des dépenses, les crédits annulés en 2011 atteignent 17,9 M€, soit 44 % du montant total des crédits ouverts (40,5 M€) ; s'agissant des recettes, les crédits annulés s'élèvent à 16,7 M€, soit 42 % du montant total des crédits ouverts (39,7 M€)⁷.

Les services municipaux imputent la détérioration des taux d'exécution relevée en 2011 à l'importance des crédits ouverts sur les comptes c/16449 et c/166, surdimensionnés par rapport aux mandats effectivement réalisés. Ainsi, la commune n'ayant pas exécuté ses dépenses à la hauteur prévue sur ces comptes, elle considère que ces dernières doivent être appréhendées comme des « opérations blanches ». Elle a, ainsi, proposé un tableau des taux d'exécution, hors opérations des comptes c/16449 et c/166. Or, par définition, le suivi des taux d'exécution consiste à comparer l'ouverture des crédits par rapport à leur réalisation, et ce quelles que soient les raisons de la faiblesse de certains des taux d'exécution.

⁷ Le calcul inclut les dépenses du chapitre 16 « Emprunts et dettes assimilées », et donc les crédits ouverts au titre des emprunts prévus par la collectivité.

5 L'analyse financière

Au regard de la présente analyse, qui a porté sur le seul budget principal (les cinq budgets annexes⁸ ne représentaient que 18 % des dépenses du budget principal en 2010), la situation financière de la ville de Laval apparaît tendue, notamment lorsque l'on met en relation l'augmentation forte de la fiscalité décidée en 2009 pour stabiliser le niveau d'endettement, et l'importance des frais financiers supplémentaires générés depuis 2011, du fait du taux dégradé d'un emprunt structuré.

5.1 La section de fonctionnement

5.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté de + 13 % entre 2007 et 2011, passant de 62,4 M€ à 70,2 M€. Leur taux de croissance annuel moyen a été de 3 %. Cette évolution globale résulte à titre principal de l'exercice 2009, au cours duquel les produits de gestion ont crû de + 8 %, en lien avec la hausse importante de la fiscalité décidée par la nouvelle équipe municipale pour faire face à une situation financière préoccupante qui avait conduit à placer la commune dans le réseau d'alerte des services de l'Etat au titre de l'exercice 2008.

1°) Le produit des impôts et taxes du c/73 a augmenté de + 26 % sur la période

En moyenne annuelle, le produit des impôts et taxes collectés par la ville de Laval a crû de + 6 % par an sur la période. Mais c'est entre 2008 et 2009 que s'est opéré un tournant puisque les ressources fiscales ont augmenté de + 17 %. C'est le produit des impôts locaux qui explique cette augmentation : le compte c/7311 enregistre, en effet, une progression de + 30 %, passant d'un peu moins de 21 M€ à 27,3 M€, sous l'effet d'un relèvement moyen des taux de 26 %. Sur la même période, l'augmentation des bases de taxe d'habitation (TH) et de taxe sur le foncier bâti (TFB) reste mesurée (+ 2,8 % et + 3,6 %). Cette politique de relèvement des taux en 2009 rompt avec celle suivie en 2007 et début 2008 par la précédente municipalité, qui avait décidé de les baisser.

En 2008, le niveau du produit des impôts locaux représentait seulement 386 €/hab. contre 462 €/hab. pour la moyenne des communes de la strate⁹ ; en 2009, il atteignait 507 €/hab. pour une moyenne s'établissant à 487 €/hab. En 2011, avec une hausse du c/7311 d'1 M€ par rapport à 2010 (+ 4 %), le produit des impôts locaux continue de croître et se situe, pour la troisième année consécutive, au-dessus de la moyenne : la ville collecte en effet, en 2011, 539 €/hab. pour une moyenne de la strate de 511 €/hab. Au final, sur la période, la fiscalité locale directe retracée au c/7311 a augmenté de + 42 %, en passant de 20,3 M€ en 2007 à 28,8 M€ en 2011.

- La « fiscalité reversée » du compte c/732 semble stabilisée aux environs de 11,5 M€, l'attribution de compensation (AC) et la dotation de solidarité communautaire (DSC) étant revenues en 2011 à leur niveau de 2008. En dépit d'une progression de + 2 % sur l'ensemble de la période 2007-2011, la fiscalité communautaire reversée n'a fait que décroître depuis 2009.

⁸ Entre 2007 et 2010, les budgets annexes sont : « assainissement », « eau », « pompes funèbres », « lotissement de Beauregard », et « cuisine centrale ». Ce dernier a été supprimé le 31 décembre 2010, cependant qu'un BA « stationnement » a été créé le 1^{er} janvier 2009.

⁹ L'ordonnateur conteste dans ce cas la pertinence de la référence aux valeurs moyennes de la strate.

- Une reprise de + 30 % de la taxe additionnelle aux droits de mutation apparaît en 2011 : avec 1,3 M€, les droits de mutation du c/7381 ont en effet augmenté de 300 000 € par rapport à 2010 et dépassent leur niveau d'avant-crise (1,2 M€ en 2007). Avec une progression de + 26 %, représentant 39 % des produits de gestion en 2011 (contre 36 % en 2008), c'est bien le produit de la fiscalité directe locale qui explique l'augmentation des produits de gestion.

2°) Depuis 2008, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les dotations du c/74 ont reculé de 400 000 €

Sur la période, les dotations et participations reçues au titre des comptes c/74 ont diminué de 1 %, en raison de la baisse de - 3 % entre 2007 et 2011 de la composante majeure du c/74, à savoir la dotation forfaitaire (DF), passée de 12,5 M€ en 2007 à 12,2 M€ en 2011 (pour un montant total du c/74 se situant aux environs de 19 M€). Cette diminution marquée de la DF est due notamment à l'évolution démographique défavorable de la population de Laval, entendue au sens de la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (54 982 habitants en 2008 et 53 288 en 2011)¹⁰.

3°) Les autres produits de gestion

L'ensemble des autres produits de gestion a diminué de 10 %, passant de 8,5 M€ à 7,6 M€ entre 2007 et 2011.

5.1.2 La fiscalité directe locale

Membre de la communauté d'agglomération Laval Agglo, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique, la ville de Laval voit sa fiscalité directe locale limitée à trois des quatre taxes qualifiées de « vieilles », à savoir la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB) et la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).

Les bases, taux et produits des impôts locaux collectés par Laval

La période sous revue se caractérise, avant tout, par l'augmentation de 26 % des taux en 2009 : cela a eu pour résultat immédiat d'accroître le produit de la fiscalité directe locale de + 6,2 M€ entre 2008 et 2009 (soit + 30 %).

L'augmentation importante des taux décidée en 2008, et appliquée en 2009, s'est traduite par un positionnement de Laval au-dessus de la moyenne de sa strate, tant pour la TH que pour la TFB. Ainsi, en 2007, la TFB représentait 205 €/hab. à Laval contre 252 €/hab. pour la moyenne de la strate, mais en 2011, ces chiffres étaient respectivement de 297 €/hab. contre 285 €/hab. S'agissant de la TH, le dépassement de la moyenne de la strate est encore plus manifeste : en 2007, la TH représentait 167 €/hab. à Laval contre 189 €/hab. pour la moyenne de la strate alors qu'en 2011, ces chiffres étaient respectivement de 236 €/hab. contre 218 €/hab. Au total, entre 2008 et 2009, le produit de la TH est passé de 9,2 M€ à près de 12 M€, soit + 2,8 M€. En matière de TFB, cette hausse a atteint + 3,5 M€ (son produit est passé de 11,5 M€ en 2008 à 15 M€ en 2009).

¹⁰ Les chiffres INSEE sont supérieurs, par l'effet d'une méthode statistique consistant à ajouter au chiffre de la population municipale, la « population comptée à part » comprenant les personnes dont la résidence habituelle se trouve dans une autre commune, mais qui ont conservé une résidence sur le territoire de la commune (décret n° 2003-485 publié au JO du 8 juin 2003). En 2010, le chiffre INSEE est ainsi de 50 940 + 3 160 = 54 100 habitants.

Avant cette augmentation des taux, les taux lavallois étaient, pourtant, déjà supérieurs à la moyenne des communes de la strate. Ainsi, en 2008, les taux des deux principaux impôts directs que sont la TFB et la TH étaient de 22,85 % et de 17,60 %, contre respectivement 19,22 % et 16,11 % en moyenne. La hausse de 2009 a donc encore accentué le différentiel.

Lors de son audition, le maire a souligné que la ville de Laval combinait des bases plus faibles que la moyenne, ainsi que des abattements importants. Il a également observé que la ville avait maintenu ces abattements quand d'autres communes ont choisi de les supprimer à la faveur de la réforme de la taxe professionnelle.

Au-delà de la dégradation du CMPF, l'effort fiscal de Laval s'est fortement accru

Entre 2008 et 2011, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal¹¹ (CMPF¹²) est passé de 0,95 à 1,08 : cela traduit un niveau de fiscalité effective sur la commune de Laval qui dépasse son potentiel fiscal. Cette évolution résulte, notamment, de la hausse des taux de 2009 puisque c'est au cours de cette même année que le CMPF dépasse pour la première fois le coefficient unitaire.

Comme le souligne l'ordonnateur, la fiscalité communautaire a également joué un rôle dans cette évolution (augmentation de la fiscalité des entreprises de 5,7% en 2009 et de 16,3% en 2010, augmentation de 1% de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TEOM).

Pour autant, le recours au potentiel fiscal et au CMPF doit être complété par la notion d'effort fiscal¹³. Le CMPF prend en compte la fiscalité professionnelle des entreprises alors même que dans le cadre de la taxe professionnelle unique (TPU), la TP a été transférée à Laval Agglomération. Limité aux seuls impôts ménages, l'effort fiscal permet de mieux cerner la pression fiscale exercée sur les contribuables.

Entre 2007 et 2011, l'effort fiscal pour Laval est passé de 1,39 à 1,59, soit une hausse de + 14,4 %. L'effort fiscal de la moyenne des communes de la strate étant resté quasi stable durant cette même période (1,27 en 2007 contre 1,26 en 2011), l'écart entre Laval et cette moyenne s'est accru mécaniquement de 0,21 point¹⁴.

Il convient de préciser que l'effort fiscal est calculé par référence notamment à deux impositions, la TEOM et la taxe d'habitation (TH), qui ont été transférées en 2011 du département à l'intercommunalité, et dont le taux de 11,23% est resté le même en 2012.

L'augmentation des taux appliquée en 2009 est conforme à l'une des simulations proposée en septembre 2008 par le cabinet RCF

A son arrivée en mars 2008, la nouvelle équipe a mandaté un cabinet de conseil pour procéder à un audit financier de la commune. Ce cabinet a formulé quatre propositions dans un premier rapport rendu le 24 juin. Ces quatre propositions étaient les suivantes :

¹¹ Le potentiel fiscal se calcule en multipliant chacune des bases des quatre taxes (y.c. donc la TPU) par les taux moyens nationaux correspondants de la dernière année connue.

¹² Le CMPF mesure le niveau de pression fiscale exercée par la commune sur les habitants (et les entreprises au travers de la TP) au regard de sa capacité en termes de richesse.

¹³ Effort fiscal : rapport entre le produit des seuls impôts ménages (à l'exclusion donc de la TPU) et le potentiel fiscal des trois taxes ménages, calculé par application aux bases communales des taux moyens *nationaux*, en dehors de toute notion de strate. Ce ratio permet donc de mesurer la pression fiscale exercée par la collectivité plus spécifiquement sur les redevables *ménages*.

¹⁴ L'écart entre l'effort fiscal de Laval et celui de la strate passe en effet de 0,12 en 2007 à 0,33 en 2011.

Simulation n° 1 : « Elle se base sur une évolution des charges de fonctionnement de 0,1 % par an en termes réels entre 2008 et 2013, soit une évolution annuelle moyenne apparente des charges de fonctionnement de +2,1 %. Sans augmentation de pression fiscale, l'épargne [nette] chute à -7 M€ en 2013 tandis que l'encours de dette atteint presque 100 M€. [...] La situation de départ présente déjà tous les symptômes des difficultés à venir avec un déficit d'épargne nette¹⁵ qui atteint 3,4 M€ en 2008, ce qui alimente le besoin d'emprunt nécessaire au financement de l'investissement ».

Simulation n° 2 : Elle se fonde sur « l'évolution de la pression fiscale nécessaire au rétablissement d'un équilibre financier dès 2009 et permettant à Laval de disposer d'une épargne nette de 1,3 M€ en 2013. L'augmentation des taux d'imposition permettant cette performance est de 25 %. [...] L'augmentation de 25 % des taux d'imposition détermine une augmentation des produits de fonctionnement de 5,3 M€ en 2009 ».

Simulation n° 3 : Elle « cherche une alternative à l'augmentation des taux d'imposition permettant d'atteindre une épargne nette de 1,3 M€ en 2013. La solution consiste alors à trouver des économies sur le fonctionnement, dont l'évolution moyenne serait ramenée de +0,1 % par an hors inflation, à -2,2 % par an hors inflation. [...] Cette solution amène à réaliser une économie de 6,8 M€ sur les charges de fonctionnement à l'horizon 2013. Cette solution demande plus de temps pour se mettre en place ».

Simulation n° 4 : Elle « teste un équilibre entre les simulations 2 et 3, permettant également d'atteindre une épargne nette de 1,3 M€ en 2013. Cette solution intermédiaire permet de limiter l'augmentation des taux d'imposition à 10 % et l'économie sur le fonctionnement à 4 M€ d'ici 2013. [...] Dans cette quatrième simulation, l'évolution moyenne des charges de fonctionnement est ramenée de +0,1 % par an hors inflation, à -1,2 % par an hors inflation (contre -2,2 % par an pour la simulation 3). Le supplément de produits de fonctionnement enregistré en 2009 atteint 2,1 M€ [et 4 M€ en 2013] ».

Le rapport final remis par le cabinet le 15 septembre 2008 ne mentionnait plus que deux simulations, correspondant aux propositions n° 1 et n° 2, les deux autres, qui prévoyaient des efforts pour limiter strictement les dépenses de fonctionnement, voire les réduire, n'ayant pas été retenues.

Le rapport indiquant dès sa première page que « la ville de Laval supporte un premier handicap du fait qu'elle attend pour 2008 un déficit d'épargne nette tel que Laval devrait se trouver à la frontière du déséquilibre légal », la proposition n°1 se trouvait de facto disqualifiée, le choix ne pouvant donc fort logiquement se porter que sur la seule autre hypothèse retenue, correspondant à la proposition n° 2.

¹⁵ Agrégat utilisé par le cabinet de consultants : l'épargne nette désigne dans cet audit les ressources de fonctionnement disponibles pour l'investissement ; elle correspond à l'épargne brute diminuée du capital de la dette (où l'épargne brute est la différence entre produits et charges de fonctionnement, elle-même diminuée des soldes exceptionnel et financier).

5.1.3 Les charges de gestion

Entre 2007 et 2011, les charges de gestion se sont accrues de + 5 %, passant de 55 M€ à près de 58 M€. Cette évolution globale a été portée, notamment, par l'accroissement des dépenses de personnel : en dépit d'un taux de croissance annuel moyen de 1,34 %¹⁶ sur l'ensemble de la période, les dépenses retracées au chapitre 012 ont augmenté de + 2 M€, représentant les deux tiers de la hausse de 3 M€ de l'ensemble des charges de gestion. Parallèlement, la ville de Laval a réussi à fortement diminuer les « charges à caractère général » du chapitre 011, à raison de 2 % en moyenne annuelle (- 10 % sur l'ensemble de la période).

Toutefois, les 1,2 M€ d'économies réalisées sur ce chapitre ont été entièrement neutralisées par les augmentations constatées au titre des « autres charges de gestion courante » retracées au compte c/65, qui ont progressé de 1,2 M€ (soit + 20 %), en raison de la création de la régie Théâtre, d'une régularisation d'imputation comptable et d'une hausse de la subvention allouée au CCAS.

1°) Les charges de personnel

- Entre 2007 et 2011, les charges de personnel sont passées de 37,62 M€ à 39,67 M€¹⁷, soit une augmentation sur cinq ans de 2 M€ et de + 5 % en euros courants. Dans le même temps, les charges de gestion ayant progressé au même rythme de 5 %, le chapitre 012 a vu sa part relative au sein desdites charges de gestion rester à peu près stable.

- Sur l'ensemble de la période, l'accroissement de près de 2 M€ du chapitre 012 s'explique avant tout par l'évolution des personnels titulaires : entre 2007 et 2011, la rémunération des personnels titulaires du compte c/64111 a ainsi progressé de + 1 M€¹⁸, soit la moitié de la hausse du chapitre 012 ; en cinq ans, le régime indemnitaire retracé au c/64118 (donc hors NBI, SFT et IR du compte c/64112) a pour sa part augmenté de 650 000 € (soit + 23 %). Au total, la refonte du régime indemnitaire engagée depuis 2008 s'est donc opérée « par le haut » (cf. partie 6.2 sur la gestion des ressources humaines).

- Par ailleurs, l'évolution de la rémunération des personnels non titulaires (compte c/64131) est heurtée : si ce poste a connu une baisse notable de 400 000 € en 2009, il est reparti à la hausse de près de 40 000 € supplémentaires par rapport à son niveau de 2007. Ainsi, la rémunération des personnels non titulaires a augmenté de 1 % sur la période, passant de 4 046 283 € en 2007, à 4 082 144 € en 2011. Peu élevée, cette augmentation a posé question au vu de la forte baisse (- 34 %) du nombre des emplois de non titulaires, passé de 65 à 43. Cette incohérence apparente entre le nombre de personnels non titulaires et la masse salariale retracée au compte c/64131, s'explique par la non-comptabilisation, au titre des non titulaires, des contractuels relevant de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (cf. *supra*, le point 4.1.4.).

Après avoir fortement augmenté de + 4 % en 2008, puis décrié de - 1 % en 2009 et en 2010, les dépenses de personnel se sont à nouveau inscrites en hausse en 2011 (+ 4 %). S'agissant de 2008, la hausse des dépenses du chapitre 012 a résulté notamment de la revalorisation du statut des personnels de catégorie C, intervenue au cours de l'année 2007.

¹⁶ L'ordonnateur a indiqué que ce taux de croissance annuel moyen de 1,34 % était inférieur à celui de l'ensemble des communes sur la même période, qui s'est établi à 2,22% (source : Observatoire des finances locales).

¹⁷ L'intégration du budget annexe de la cuisine centrale au sein du budget général à compter du 1^{er} janvier 2011 a nécessité un retraitement sur l'ensemble de la période, afin de neutraliser son impact et de raisonner à périmètre constant.

¹⁸ Après neutralisation de l'intégration du BA de la cuisine centrale au sein du budget principal.

Concernant 2011, la hausse annuelle de 4 % fait suite à deux exercices pendant lesquels la ville de Laval avait infléchi l'évolution de sa masse salariale. Cependant, en raison de l'accroissement notable des charges financières du compte c/66 sur l'ensemble de la période, le chapitre 012 représente, en 2011, 62 % des charges réelles, soit exactement son niveau de 2007, et ce alors même que les dépenses de personnel se sont accrues de + 2 M€ sur la période (cf. *supra*).

- Au total, exprimées en euros par habitant, les charges de personnel de la commune de Laval sont passées de 706 € en 2007 à 744 € en 2011¹⁹. En raison du retraitement opéré pour intégrer le budget annexe de la cuisine centrale, la comparaison de ces montants à ceux de la moyenne des communes de la strate s'avère toutefois non pertinente, la DGFIP précisant bien que les données correspondantes sont établies sur la base des seuls budgets principaux, sans tenir compte donc des budgets annexes.

2°) Les charges à caractère général

- Entre 2007 et 2011, les charges à caractère général ont diminué en moyenne de 2 % par an, soit une baisse cumulée de 1,2 M€ en cinq ans.

- La baisse de ce poste de dépenses est régulière et continue : au cours de la période sous revue, elle s'est inscrite dans une échelle de 240 k€ à 320 k€ selon les années. L'effort semble avoir été encore accru en 2011, au cours de laquelle la baisse a atteint près de 400 k€ - et ce en dépit d'une hausse importante du poste « énergies » (+ 400 k€ en 2011), en raison notamment de l'augmentation des carburants (c/60622), des combustibles (c/60621) et de l'électricité (c/60612). De façon classique, cette baisse générale des charges du chapitre 011 a été obtenue par des économies réalisées sur les achats de biens et de services. Ainsi, les frais d'affranchissement ont coûté 60 k€ de moins en 2011 qu'en 2007 et 60 k€ ont été économisés sur les primes d'assurance versées. Les dépenses protocolaires ont également fortement baissé, de - 20 % pour les fêtes et cérémonies à - 55 % pour les frais de réceptions et ceux occasionnés par les voyages et déplacements.

- Cependant, l'ampleur et la régularité des baisses de charges à caractère général pourraient être amoindries dès 2012, en raison notamment de l'acquisition par la ville de Laval des anciennes installations du 42^{ème} Régiment de Transmissions (RT) situé dans le quartier Ferrié, ce qui entraînera une augmentation de certains coûts fixes. Dans son débat d'orientations budgétaires (DOB) pour 2012, tenu en novembre 2011, la commune a précisé que les charges à caractère général n'augmenteraient pas « hors quartier Ferrié. » Le surcoût généré par ce dernier a été estimé à 330 000 € par an, hors dépenses d'investissement liées au remplacement du système de chauffage au fioul par une chaudière au gaz. Lors de son audition, le maire a tenu à préciser que deux équipements phares du territoire étaient d'ores et déjà programmés dans le quartier Ferrié (la Cité de la Réalité Virtuelle, et un équipement culturel à vocation départementale à partir de 2016), et que la délégation de service public (DSP) du chauffage urbain serait renégociée dès l'automne 2013 pour y inclure le réseau de chauffage du quartier Ferrié.

- Enfin, la tendance baissière du chapitre 011 « Charges à caractère général » risque également de se ralentir à compter de 2012 au regard des économies déjà réalisées, les marges de manœuvre se réduisant mécaniquement exercice après exercice. Si certains comptes enregistrent des baisses régulières et continues (cas des frais de réceptions ou d'affranchissement), d'autres postes, après avoir fortement diminué entre 2007 et 2009, connaissent depuis lors une relative stabilité (primes d'assurance, frais de cérémonies et de voyages). Le gisement d'économies du chapitre 011 pourrait ainsi se tarir en 2013. Dans ce

¹⁹ Ces chiffres sont établis en tenant compte du redressement opéré concernant le budget annexe de la cuisine centrale (cf. *supra*, la note de bas de page n° 19), sur la base de la population DGF.

contexte, l'ordonnateur a annoncé lors de son audition que les consommations de fluides et les imputations de TVA seraient analysées à l'automne 2013, et qu'un cabinet avait été mandaté pour réaliser une étude d'optimisation de la fonction achat.

3°) Les « autres charges de gestion » des comptes c/65

Entre 2007 et 2011, les « autres charges de gestion courante » du compte c/65 sont passées de 5,7 M€ à 6,9 M€ (soit + 20 %). Le total des charges de gestion n'ayant augmenté que de 5 %, la part relative des autres charges de gestion courante s'est accrue, passant de 10 % à 12 %.

- Le montant des « contributions obligatoires » du compte c/655 est demeuré stable sur l'ensemble de la période, et tout particulièrement pour la principale de ses composantes²⁰, consacrée au financement des écoles privées.

- La subvention d'équilibre accordée au CCAS de Laval (compte c/657362) a augmenté de + 10 % sur la période. En 2010, la forte baisse de la subvention a résulté de la perception d'une recette exceptionnelle de 536 k€ au titre de trop versés en matière de cotisation URSSAF pour les années 2007 à 2009. Le DOB 2012 prévoyait un « *ajustement de la subvention d'équilibre pour le CCAS* » au motif que « *14 postes ont été transférés du CCAS vers la ville d'une part et du CCAS vers l'EHPAD « Résidence Port Val » d'autre part en 2011* ». Lors de son audition, le maire a précisé que le budget primitif pour 2007 avait donné lieu à une reprise d'excédent de clôture de 841 k€ et que le fait que ce n'ait plus été le cas depuis aurait dû conduire à calculer l'évolution à périmètre constant. Toutefois, la chambre ne partage pas l'analyse selon laquelle une telle décision de gestion, prise à l'initiative de l'ordonnateur, présenterait un caractère d'exceptionnalité tel qu'il conviendrait d'en neutraliser les effets pour raisonner à périmètre constant.

- Le montant des subventions accordées aux associations (compte c/6574) a enregistré une hausse apparente de + 18 %, pour une augmentation en valeur absolue de + 400 k€ (2 145 k€ en 2007 et 2 541 k€ en 2011). Lors de son audition, l'ordonnateur a rappelé que cette évolution entre 2007 et 2011, tenait à la ré-imputation sur le compte 65 de subventions aux associations, jusqu'alors imputées à tort au compte 67. Les cinq associations les plus subventionnées ont reçu en 2011 un montant de 842 k€, sur un montant global de subventions allouées de 5 527 k€. Leur part relative, bien qu'en baisse significative (- 16,7 %), reste prépondérante dans l'enveloppe allouée aux associations : elle s'établit à 33 % de ce total en 2011, contre 36 % en 2007.

- Un service « partenariat associatif » a été créé, composé de quatre personnes²¹. Il n'instruit pas, sauf en ce qui concerne les dossiers des associations patriotiques, les demandes de subventions, traitées par les services opérationnels compétents. L'évaluation repose sur deux documents de référence : d'une part, une « déclaration commune », signée en septembre 2011, prévoyant expressément une analyse fine des demandes de subventions et une « *évaluation partagée* » entre le service « *partenariat associatif* » et les associations ; d'autre part, un « *guide de procédure* »²², présenté à l'assemblée délibérante en septembre 2012, dont le dispositif repose sur l'attribution d'une part fixe, inhérente à l'implication de l'association dans des activités d'intérêt général, la rigueur de sa gestion et son dynamisme, et d'une part liée au projet de développement du demandeur.

²⁰ 99 % en moyenne sur la période sous revue.

²¹ Ce service est composé de : 1 responsable attaché ; 1 responsable adjoint animateur principal de 1^{ère} classe ; deux assistants administratifs.

²² Il s'agit en fait du texte d'une très courte délibération (une demi-page) adoptée par le conseil municipal le 10 septembre 2012.

4°) Le coefficient de rigidité des charges structurelles

Fixé à 55 %, le seuil critique de ce ratio a systématiquement été dépassé par Laval sur la période contrôlée, et ce dans une proportion importante. Ainsi que cela ressort du tableau ci-après, il s'est établi entre 2007 et 2011 à un niveau supérieur de 5 à 11 points à celui du seuil critique :

Coefficient de rigidité des charges structurelles (2007-2011)

Coeff. de rigidité des charges structurelles	2007	2008	2009	2010	2011	2011/07
Laval en %	66	68	60	61	62	-4
écart //seuil critique 55%	-11	-13	-5	-6	-7	-

Source : DGFIP (chiffres arrondis)

Il convient de relever qu'après une amélioration marquée en 2009, ce coefficient s'est à nouveau dégradé en 2010 et 2011, ce qui témoigne de la faiblesse des marges de manœuvre dont dispose la ville de Laval.

En effet, si le coefficient de rigidité des charges structurelles a diminué de quatre points²³ entre 2007 et 2011, il restait encore cette année-là supérieur de 6,58 points au seuil critique de 55 %.

Ce constat doit cependant être lu à l'aune des choix de gestion opérés depuis longtemps à Laval, qui privilégient le recours à la régie directe, étant au surplus rappelé que le budget annexe de la cuisine centrale a été transféré sur le budget principal en 2011.

5.1.4 Les soldes intermédiaires de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a fortement augmenté, passant de 7,4 M€ en 2007 à 12,4 M€ en 2011. Mais cette amélioration s'est opérée principalement en 2009 et a résulté, en très grande partie, comme indiqué *supra*, de l'augmentation de la fiscalité directe. Depuis lors, le niveau de l'EBF est stable : il n'a progressé que de 250 k€ entre 2009 et 2011. Parallèlement, après s'être redressée en 2009 et 2010, la capacité d'autofinancement (CAF) brute a enregistré une dégradation de - 15 % en 2011, en raison notamment de charges financières qui se sont fortement accrues en un an de près de 1,8 M€.

1°) En cinq ans, l'EBF a enregistré une augmentation de 5 M€

Cette hausse de + 66 % de l'EBF sur l'ensemble de la période a résulté d'un accroissement des produits de gestion très supérieur (+ 13 %) à celui des charges de gestion (+ 5 %). Cette évolution a permis à la ville de Laval de connaître une progression de son EBF/hab. favorable par rapport à la moyenne de la strate : de 137 €/hab. en 2007 contre 197 €/hab. pour la moyenne des communes de la strate, ces niveaux sont passés respectivement à 225 €/hab. contre 211 €/hab. en 2010²⁴.

Cette tendance recouvre, cependant, deux périodes différentes : l'augmentation marquée des recettes, - suite à l'augmentation de la fiscalité directe -, conjuguée à une hausse modérée des charges de gestion, a permis à Laval de réaliser, en 2009, la quasi-totalité de cette amélioration de + 5 M€ de l'EBF ; puis, la progression moindre des produits de gestion

²³ Quatre points selon les chiffres arrondis de la DGFIP, contre 4,05 points selon les chiffres à 2 décimales fournis par la ville de Laval (65,63 % en 2007, 61,58 % en 2011).

²⁴ Bercy-colloc ne fournit pas les moyennes de la strate pour 2011.

et la reprise à la hausse de charges de gestion, qui avaient diminué (- 1 %) ou stagné en 2009/2010, a entraîné la quasi-stagnation de l'EBF entre 2009 et 2011 (+ 250 k€). Ressource fondamentale - car indépendante des charges et produits financiers et exceptionnels -, l'EBF a ainsi permis de redresser la CAF brute dans un premier temps (de 3,3 M€ en 2007 à 7,8 M€ en 2010). Toutefois, sa baisse importante en 2011 traduit des tensions manifestes.

2°) En dépit d'une hausse de + 96 % en cinq ans, la CAF brute se dégrade fortement en 2011

Après un redressement notable de + 6,2 M€ entre 2008 et 2009 et une stabilisation à 7,8 M€ en 2010 (soit sa valeur de 2009, à 100 k€ près), le niveau de la CAF brute a enregistré une baisse de 15 % entre 2010 et 2011 : son augmentation de + 96 % sur la période ne doit donc pas masquer une situation qui se tend à nouveau depuis 2010.

La ville de Laval a comblé son retard par rapport aux niveaux de CAF brute observés sur la période pour la moyenne de la strate, sans toutefois les rejoindre : en 2007, la CAF brute de la commune de Laval atteignait 62 €/hab. contre 150 €/hab. pour la moyenne ; en 2010, ces niveaux étaient passés respectivement à 147 €/hab. contre 169 €/hab. La dégradation de la CAF brute en 2011 s'explique en partie par une reprise à la hausse (+ 2 %) des charges de gestion, quand elles avaient diminué (- 1 %) ou stagné respectivement en 2009 et 2010, mais surtout par une forte croissance des charges financières : les produits de couverture de taux, en particulier le contrat de swap euro contre franc suisse que la commune a conclu avec la banque Depfa, ont, en effet, entraîné un surcoût de 1,7 M€ entre 2010 (430 k€) et 2011 (2,2 M€).

3°) Les charges financières ont pesé fortement sur la situation financière en 2011

Les charges financières du compte 66 sont passées de 4,6 M€ en 2007 à 6 M€ en 2011, soit + 31%. Sur la période, la ville de Laval a présenté un niveau de charges financières par habitant très élevé puisqu'il a toujours été de l'ordre du double de celui atteint pour la moyenne de la strate : 84 €/hab. en 2007 pour Laval contre 47 €/hab. en moyenne ; 93 €/hab. contre 49 €/hab. en 2008 ; 75 €/hab. contre 42 €/hab. en 2009 ; et 78 €/hab. contre 40 €/hab. en 2010. Cette hausse résulte avant tout des charges liées au coût de la gestion de la dette, les charges financières liées aux intérêts d'emprunts ayant pour leur part diminué de - 18 %. Les coûts des contrats de couverture ont été multipliés par cinq, passant de 550 k€ en 2007, à plus de 2,7 M€ en 2011.

Les charges financières nettes (2007-2011)

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/07
Charges d'intérêt emprunts c/661	4 029 182	4 487 594	3 162 641	3 242 860	3 291 738	-18%
Autres charges fin. c/668	555 606	589 668	897 040	917 120	2 702 770	386%
TOTAL charges financières c/66	4 584 788	5 077 262	4 059 681	4 159 980	5 994 508	31%
Autres produits fin. c/768	813 751	751 525	387 350	482 332	507 791	-38%
Charges financières nettes	3 771 037	4 325 737	3 672 331	3 677 648	5 486 717	45%

Source : comptes de gestion

Du tableau ci-dessus, il ressort que non seulement les autres charges financières du compte 668 ont très fortement augmenté en 2011, mais que ce mouvement a fait suite à un ralentissement, marqué depuis 2009, des gains engrangés par la commune au titre de ses produits financiers du compte 768.

Au total, l'accroissement des charges financières nettes a été de + 45 %, soit un rythme bien plus rapide que celui de + 31 % des seules charges financières du compte 66. Cette évolution résulte, certes, de la conjonction d'une hausse conséquente des charges financières du compte c/66 mais aussi d'un fort ralentissement des gains financiers générés par les produits de couverture du compte 768.

4°) En amélioration de + 1,7 M€ sur la période, la CAF nette enregistre une baisse de - 94 % en 2011

La dégradation de la CAF brute provoque celle de la CAF nette. Alors que la ville avait réussi à stabiliser son recours à l'emprunt en 2007 et 2008, celui-ci est reparti à la hausse dès 2009, pour augmenter à nouveau fortement en 2010 (+ 400 k€) et 2011 (+ 550 k€). A un rétablissement de la CAF nette de 2007 à 2009, a donc succédé une forte dégradation de cet indicateur, passé de 1,8 M€ en 2010 à moins de 120 k€ en 2011, soit une diminution de - 94 %. La chute de la CAF nette en 2011 atteint en valeur absolue près de + 1,7 M€, soit un montant très voisin du surcoût des charges financières lié aux produits de couverture de la dette structurée. Enfin, en lien avec la dégradation de la CAF nette, le coefficient d'autofinancement courant (CAC²⁵) atteint en 2011 à nouveau les 100 %, après être descendu à 97 % en 2009 et 2010.

5.2 La section d'investissement

5.2.1 Les recettes d'investissement

Les ressources définitives d'investissement (RDI) ont diminué de 22 % sur la période, passant d'un peu plus de 6 M€ en 2007 à 4,75 M€ en 2011. Certes, les recettes de 2007 présentaient un niveau inhabituellement haut en raison de produits de cession exceptionnellement élevés ; il n'en demeure pas moins que cette tendance baissière de 22 % des RDI suit celle des subventions d'investissement reçues (c/13), en diminution de 20 % sur la même période.

Cependant, le redressement de la CAF sur l'ensemble de la période - qui s'explique en partie par l'existence d'une CAF nette fortement dégradée en 2007 - a permis à la commune de Laval de compenser, au moins partiellement, l'impact sur le financement disponible : ce dernier, en dépit de la baisse notable des RDI citée plus haut, a enregistré une hausse de + 10 % en cinq ans.

► Sur l'ensemble de la période 2007-2011, les dotations et fonds divers du compte c/10 ont crû de 6 %, passant de 1 331 k€ à 1 407 k€. Cette ressource a, toutefois, enregistré une forte baisse entre 2009 (2 M€) et 2010 (1,13 M€), notamment sous l'effet de la contraction des montants alloués au titre du FCTVA²⁶ (c/10222). L'évolution très heurtée de ce dernier (+ 82 % entre 2007 et 2009, - 51 % en 2010, + 38 % en 2011) s'explique par la signature, le 6 avril 2009, d'une convention pour l'application du Plan de relance de l'économie, qui a permis de percevoir, dès 2009, le montant du FCTVA de 2008.

► Les subventions d'investissement reçues, comptabilisées au compte c/13, ont baissé de 20 % : d'une valeur de 3,5 M€ en 2007, elles sont passées à 2,8 M€ en 2011. Cette évolution résulte d'un niveau de subventions très élevé en 2007, lié à la mise en place du pôle

25 Le CAC mesure la capacité d'une commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et le remboursement de ses dettes.

26 FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

d'échange multimodal. Le niveau des subventions constaté depuis 2008 correspond à un « retour à la normale » des subventions d'investissement reçues par la ville de Laval.

► Enfin, les produits de cessions du compte c/775 ont enregistré des fortes hausses en 2007 (1,17 M€ contre 400 k€ en 2008) et 2010 (2 M€ contre 600 k€ en 2009 et 420 k€ en 2011). Au titre de 2010, il convient de citer notamment la cession de terrains des Gandonnières (1,028 M€).

5.2.2 Les dépenses d'investissement

Entre 2007 et 2011, les dépenses réelles d'investissement (DRI) ont baissé de 1 %, passant de 11,1 M€ à 10,9 M€. En dépit de cette quasi-stagnation sur la période, les DRI, et plus particulièrement les dépenses d'équipement qui en constituent la très grande partie, ont connu de fortes variations intermédiaires.

Parallèlement à ces évolutions et dans la mesure où le financement disponible a augmenté de 10 % sur la période, passant de 4,4 M€ à 4,8 M€, la ville a enregistré un besoin de financement constant entre 2007 et 2011 ; surtout, après avoir été en nette amélioration entre 2008 et 2010, ce besoin de financement s'est à nouveau renforcé en 2011 pour retrouver son niveau de 2007, soit 6,1 M€ en 2011 contre 6,6 M€ en début de période. En conséquence, avec des niveaux de financement disponible et de dépenses d'équipement en 2011 quasiment identiques à ceux enregistrés en 2007, la ville de Laval se voit contrainte de recourir en 2011 à l'emprunt à hauteur de 5,5 M€, soit dans des proportions avoisinant celles de 2007 (5 M€).

► Rapportées à celles de la moyenne de la strate, les dépenses d'équipement de la ville de Laval apparaissent faibles en valeur absolue, même s'il convient de rappeler qu'en termes de population, la commune se situe dans la frange basse de cette strate.

Laval présente, en effet, un niveau de dépenses d'équipement qui est, en moyenne, sur l'ensemble de la période, près de deux fois plus faible que celui enregistré pour la moyenne des communes de la strate, comme indiqué dans le tableau ci-après :

Dépenses d'Equipement (c/20,204,21,23,72)	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. 11/07
Dép. d'équipmt LAVAL en €/hab.	209	143	186	162	205	-1,9%
Moyenne strate en €/hab.	362	341	349	323	344	-5,0%
<i>écart</i>	153	198	163	161	139	-9,1%

Sources : Comptes administratifs, DGFIP et calculs CRC

Il est à noter qu'à la suite d'une augmentation des dépenses d'équipement sur l'exercice 2011, Laval est revenue à un niveau de 205 €/hab.²⁷, très proche de celui de 2007. Conjugué à une baisse du niveau de la moyenne de la strate sur l'ensemble de la période, l'écart entre Laval et le reste des communes comparables a diminué d'un peu plus de 9 %, n'étant plus que de 139 €/hab. en 2011, contre 153 €/hab. en 2007.

²⁷ Ce montant résulte d'un retraitement du chiffre de la DGFIP effectué par la CRC pour neutraliser l'opération d'achat des installations du 42^{ème} RT, valorisée dans les écritures comptables à 9,2 M€, mais acquise en réalité à l'euro symbolique par la commune.

► Limitées en volume par rapport à la moyenne, les dépenses ont privilégié l'éducation et la petite enfance, ainsi que l'amélioration de la qualité de vie et l'attractivité du centre-ville.

- *Les dépenses d'équipement en matière d'éducation et de petite enfance (2010 et 2011)*

En matière d'éducation, les principales écoles primaires et maternelles ont fait l'objet d'un programme de rénovation. A titre d'exemple, sur les deux derniers exercices, les dépenses liées à la restructuration des écoles du quartier Saint-Nicolas (et notamment le regroupement des sites Bonaparte et Murat des écoles maternelle et primaire Elisabeth et Robert Badinter) ont ainsi atteint 1,5 M€ (1,06 M€ en 2010 et 476 k€ en 2011).

En matière de petite enfance, la construction de la crèche « L'Oiseau flûte » dans le quartier des Pommerais constitue l'une des grosses opérations de la mandature. D'une capacité de 65 places, cet équipement propose 15 places supplémentaires par rapport à la structure qu'il a remplacée, située dans le quartier de Bootz. Cette construction a donné lieu à des dépenses de 1,36 M€ en 2010 et 1,061 M€ en 2011, auxquelles il convient de rajouter le coût des travaux d'aménagement des abords de la crèche, d'un montant de 196 k€.

- *Les dépenses d'équipement en matière d'aménagement et d'attractivité du centre-ville (2010 et 2011)*

En matière d'amélioration de la qualité de vie, les efforts ont porté sur l'aménagement des espaces publics (quartier des Fourches et de l'Epine, pour 316 k€ et 421 k€ en 2010) et des jardins publics (rénovation du square de Boston pour 913 k€ en 2011), ainsi que sur les équipements sportifs, à l'image de l'acquisition et de l'aménagement des terrains de sport de l'Aubépin (569 k€ en 2010 et 740 k€ en 2011) ou de la rénovation du gymnase J. Renard pour un montant de 246 k€ en 2011.

En matière d'attractivité du centre-ville, de grosses dépenses d'équipement ont été engagées en 2011 à hauteur de 1,26 M€²⁸ pour rénover l'aile sud du Château-Neuf ; elles devaient se poursuivre fin 2012 avec l'aménagement d'une esplanade au bas de la place des Acacias, visant à « améliorer de manière substantielle la qualité urbaine du Vieux Laval » (DOB 2012).

5.2.3 L'encours de dette de Laval (en capital et au 31/12/N)

L'encours de dette a enregistré une diminution de - 3 %, passant de 86 M€ en 2007 à 83,6 M€ en 2011. La hausse de la CAF brute entre 2007 et 2011 explique que la capacité de désendettement se soit nettement améliorée, passant de 25,5 ans en 2007 à un peu moins de 13 ans en 2011. A l'inverse, la dégradation de la CAF brute de près d'1 M€ en 2011 explique que la capacité de désendettement soit repartie à la hausse, à 12,6 ans en 2011 contre 11,5 ans en 2009 et 10,8 ans en 2010. La situation de la dette lavalloise reste, à cet égard, encore préoccupante.

²⁸ 536 k€ de travaux supplémentaires avaient été engagés mais non mandatés à la date de rédaction du présent rapport.

5.3 La gestion de la dette

La chambre avait considéré, au terme de son précédent examen de gestion²⁹, qu'à la fin de l'année 2006, la situation financière de la ville restait tendue et que l'étalement du remboursement de la dette renchérirait de manière significative le montant des intérêts. Cet endettement est rendu plus préoccupant encore par la présence de deux emprunts structurés (dont le plus mal côté se situe hors « charte Gissler »³⁰), qui ont déjà fortement pénalisé la santé financière de la ville.

5.3.1 Les conditions de recours à l'emprunt

5.3.1 - a) *La délégation d'attribution au maire en matière d'emprunt*

La délibération portant délégation d'attribution au maire pour procéder à la réalisation d'emprunts a été reprise à l'identique après l'élection de M. Garot, puis celle de M. Boyer. Elle est d'une large portée, puisqu'elle reprend l'intégralité des possibilités offertes par le modèle de délibération proposé en annexe de la circulaire du 4 avril 2003 relative aux « régimes des délégations de compétences en matière d'emprunt, de trésorerie et d'instruments financiers ».

5.3.1 - b) *L'existence d'une subdélégation du maire vers certains adjoints*

L'article 2 de cette même délibération portant délégation d'attributions accordées au maire précise que les décisions d'emprunts peuvent faire l'objet d'une subdélégation, soit vers le premier adjoint, soit au bénéfice d'un adjoint pris dans l'ordre du tableau, et ce seulement en cas d'empêchement du maire. Il n'y a donc pas eu d'actualisation pour appliquer le principe d'une subdélégation de droit vers un adjoint ou un conseiller municipal, sauf disposition contraire de la délégation d'attributions accordée au maire, principe édicté par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et codifié à l'article L. 2122-23 du CGCT³¹. Les exigences de régularité, de transparence et de sécurisation des procédures imposent une mise à jour.

²⁹ Rapport d'observations définitives du 3 avril 2008, portant sur les années 2001 à 2006.

³⁰ Définie par la circulaire interministérielle IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités locales et à leurs établissements publics, et notamment son annexe « Charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales », signée le 7 décembre 2009, la charte de bonne conduite, dite Gissler est une matrice permettant de classer les produits structurés en fonction de deux critères : l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule (classement de 1, risque faible, à 5, risque élevé) et la structure de la formule de calcul (classement de A, risque faible, à E, risque élevé).

³¹ Art. L. 2122-23 du CGCT : « *Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, les décisions prises en application de celle-ci peuvent être signées par un adjoint ou un conseiller municipal agissant par délégation du maire dans les conditions fixées à l'article L. 2122-18* ».

5.3.1 - c) Une absence de formalisation de la stratégie de gestion de la dette et d'un cahier des charges précis lors des consultations des banques

Une stratégie de gestion de la dette³² a bien été définie au début de la mandature, qui repose sur deux objectifs : la sécurisation et le désendettement. En revanche, celle-ci n'a pas été formalisée dans un document de référence et aucun rapport permettant à l'assemblée délibérante d'apprécier le coût de chaque opération n'a été produit, même si la dette a bien fait l'objet de débats en conseil municipal. Cette formalisation fait également défaut lors des phases de consultation des banques puisque, hors les courriels précisant le montant, la durée, la phase de mobilisation et le type de prêt et de taux souhaités, il n'existe pas de cahier des charges proprement dit.

Recommandation de renforcer la formalisation de l'action municipale à travers des documents *ad hoc* sur la stratégie de gestion de la dette et le cahier des charges de consultation des banques.

5.3.2 Le pool bancaire

Il se caractérise par une grande stabilité sur la période, Dexia restant le prêteur principal de la ville, malgré sa moindre sollicitation dans les emprunts contractés depuis 2007.

5.3.3 L'évolution du profil de la dette

La part des intérêts dans l'annuité de la dette remboursée a fortement diminué entre 2007 et 2011. Toutefois, cette baisse du service de la dette, retracé au compte c/66 « Charges financières », masque une forte progression du sous-compte « autres charges financières », le montant de ces dernières étant deux fois plus élevé que celui de la moyenne de la strate.

Entre 2007 et 2011, la part des intérêts dans l'annuité de la dette a diminué, ayant été ramenée de 43 % en 2007 à 34 % en 2011, quand la part du capital dans l'annuité de la dette est passée de 57 % à plus de 66 % sur la même période.

L'accroissement de l'annuité de la dette a été d'un peu plus d'1M€ sur la période : elle est passée de 8,7 M€ en 2007, à 9,8 M€ en 2011 (soit + 12 %). Au sein de celle-ci, les intérêts ont baissé de 11,6 % en cinq ans, passant de 3,7 M€ à 3,3 M€, alors que la part du capital s'est accrue de 30 %, passant de 5 M€ à 6,5M€.

Cependant, les charges financières relatives au service de la dette atteignent près du double de la moyenne des communes comparables.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, si la part des intérêts versés *stricto sensu* décroît notablement sur la période sous revue (- 18 %), celle des autres charges financières retracées au compte c/668 a pour sa part presque quintuplé : + 386 % en l'espace de cinq ans, ce qui explique qu'entre 2010 et 2011, l'ensemble des charges financières se soit accru de 44 %.

³² Cf. l'enquête conduite par la Cour des comptes sur « La gestion de la dette des collectivités et établissements publics locaux » en juillet 2011, recommandation 3-2.

Evolution et poids des charges financières

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Charges financières c/66 CG	4 584 788	5 077 262	4 059 680	4 159 980	5 994 508	30,7 %
Tx croiss. N/(N-1)		10,7 %	- 20,0 %	2,5 %	44,1 %	ns
dont c/661 charges d'intérêts	4 029 182	4 487 593	3 162 640	3 242 860	3 291 738	- 18,3 %
Tx croiss. N/(N-1)		11,4 %	- 29,5 %	2,5 %	1,5 %	ns
dont c/668 autres charges fin.	555 606	589 668	897 040	917 120	2 702 770	386,5 %
Tx croiss. N/(N-1)		6,1 %	52,1 %	2,2 %	194,7 %	ns
Charges fin. Laval €/hab.	85	94	75	77	111	
Charges fin. Moy. co. comp. €/hab.	47	49	42	40	42	
<i>Ecart en €/hab.</i>	- 38	- 45	- 33	- 37	nd	

Sources : Comptes de gestion ; calculs effectués pour une population de 53 896 habitants.

Cette évolution très défavorable, à compter de 2011, des autres charges financières du compte c/668 s'explique principalement par la fin de la période sécurisée du swap sur le prêt Overtec Euro contre Franc Suisse conclu en 2006 auprès de Depfa Bank : l'arrivée à échéance de ce contrat de swap conclu pour quatre ans a eu pour conséquence que l'emprunt structuré Overtec a retrouvé son caractère d'emprunt structuré dégradé, à la suite de l'évolution du taux de change.

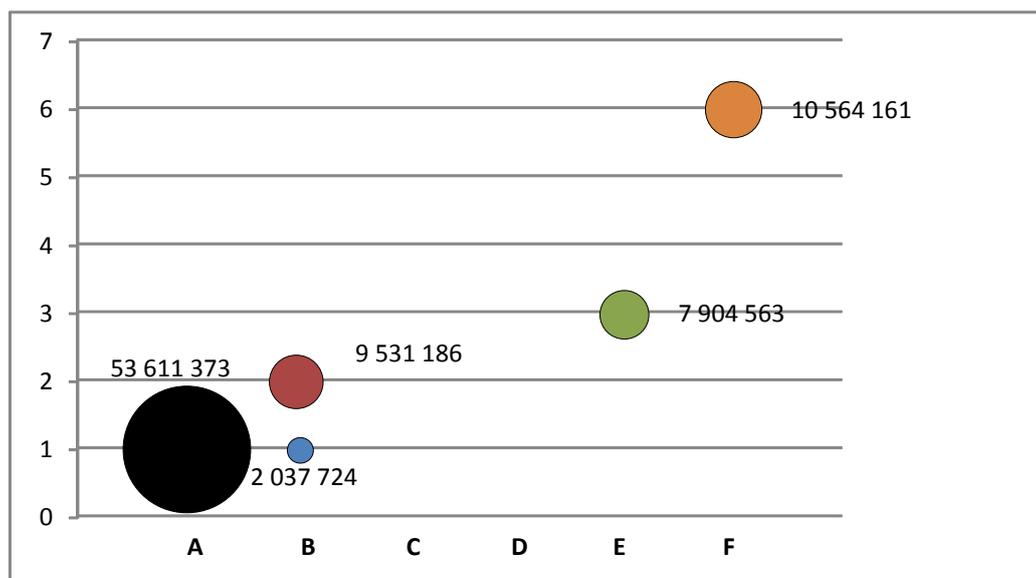
Les charges financières de la ville de Laval atteignent, en fin de période, près du triple de celles enregistrées pour la moyenne des communes (111 €/hab. contre 42 €/hab. en 2011).

5.3.4 Les emprunts structurés contractés par Laval

L'analyse de la dette communale à l'aune de la charte Gissler³³ montre que le poids des emprunts structurés dans l'encours total de la dette est significatif, comme le montre le graphique ci-dessous :

³³ La classification (ou « grille ») Gissler, issue de la charte Gissler, a été reprise dans la circulaire du 25 juin 2010 et l'arrêté du 16 décembre 2010.

Les emprunts de Laval en 2011 selon la charte Gissler



Source : calculs CRC d'après annexe A2.9 du CA 2011

Les quelques 18,5 M€ que totalisent les deux emprunts classés 3E et 6F représentent des montants non négligeables et une part légèrement supérieure à 22 % de l'encours total de la dette lavalloise. Avec les trois autres contrats, le montant cumulé des emprunts structurés atteint 30 M€ et représente environ 36 % de l'encours total.

5.3.5 Les actions engagées pour minorer l'exposition aux emprunts structurés

Deux principales actions ont été entreprises par la ville pour limiter son exposition aux emprunts structurés : tout d'abord, une tentative de sécuriser l'encours de dette, ainsi que son exposition aux conséquences de ces emprunts structurés ; ensuite, une réflexion sur les voies et moyens de renégocier certains d'entre eux.

5.3.5 - a) Laval a accru ses contrats de swaps pour sécuriser une partie de son encours de dette

Laval a fortement accru son recours à des instruments de couverture : un seul swap de taux en 2007 et quatre en 2010 et 2011. Parallèlement, le montant de l'encours de dette couvert par des swaps de taux est passé de 10,7 M€ en 2007 à 21,5 M€ en 2011.

Auparavant, et comme évoqué au point 5.3.3, Laval avait souscrit auprès de Depfa Bank, en novembre 2006, un swap destiné à couvrir le risque afférent à l'emprunt n° 90882/MON 232324EUR conclu avec Dexia ; ce swap Depfa est indexé sur le taux de change Euro contre Franc suisse, pour un montant de la dette couverte de 10,7 M€ en 2007.

La phase bonifiée de ce swap - qui limitait à 4 % le taux d'intérêt à payer par la ville - a pris fin le 1^{er} janvier 2011, ce qui entraîné tout d'abord une « provision » de 1,4 M€ en cours d'année 2011 (*cf.* point 5.3.5.b) et un surcoût effectif de 2 M€ au titre de l'échéance de décembre 2011, puis de 2,4 M€ au titre de l'échéance de décembre 2012.

Par ailleurs, en 2008, Laval avait souscrit auprès de Depfa Bank un swap destiné à couvrir le risque afférent à l'emprunt n° 90892 contracté auprès du Crédit Foncier et indexé sur l'Euribor 12M préfixé (montant de la dette couverte en 2008 : 2,4 M€). La commune n'a pas eu à enregistrer de surcoût lié au dépassement du seuil activant des 6 %.

5.3.5 - b) Mais ce swap de taux s'est avéré très coûteux

Par contrat du 24 novembre 2006, Laval a souscrit auprès de Depfa Bank un swap de taux pour couvrir l'emprunt structuré Dexia n° 90882/MON 232324EUR. Ce contrat de swap est classé 6F, soit hors Charte Gissler. Il prévoyait qu'après une phase de taux bonifié de 4 % d'une durée de quatre ans, l'échéance annuelle pouvait basculer en phase dégradée dès 2011, si le taux de change Euro contre Franc suisse passait sous la barrière de 1,446, ce qui est advenu à la fin de l'année 2010.

Depuis le 6 septembre 2011, la Banque Nationale Suisse (BNS) a décidé, pour limiter l'appréciation du Franc suisse, de fixer un taux plancher de 1,20 Franc suisse pour un euro. Depuis cette annonce, le taux de change s'est maintenu au-dessus de ce plancher, ce qui a contribué à limiter les pertes subies par la ville au cours des exercices 2011 et 2012. Selon les services municipaux, l'existence de ce taux plancher annoncé par la BNS « *plafonne actuellement le risque à court-moyen terme à un surcoût de 2,2 M€* ». Cette estimation apparaît optimiste dans la mesure où, alors que le surcoût anticipé pour 2011 s'est élevé à 1,4 M€ et qu'une estimation identique a été reconduite pour 2012, ces prévisions se sont avérées *a posteriori* être largement sous estimées. Par ailleurs, nul n'est en capacité de savoir si, et jusqu'à quand, les autorités helvétiques maintiendront ce taux plancher, ce dont le maire a convenu lors de son audition.

5.3.5 - c) Les actions de Laval pour tenter de renégocier les deux emprunts les plus risqués

Devant l'importance des surcoûts constatés à la sortie des phases bonifiées de certains de ces emprunts toxiques et des surcoûts potentiels à venir, la ville de Laval a fait appel à plusieurs prestataires extérieurs (le cabinet d'avocats FIDAL, NF Conseil et Riskedge) pour tenter de réduire son exposition aux risques et pour chercher à renégocier les conditions de son swap de taux Depfa indexé sur le taux de change Euro contre Franc suisse, et son emprunt Dexia FIX CMS classé 3E.

5.3.5 - d) S'agissant du contrat de swap souscrit auprès de Depfa bank et indexé sur le taux de change €/CHF, la commune a amorcé une réflexion à l'été 2011 et finalement pris, le 16 octobre 2012, la décision d'assigner Depfa devant le Tribunal de grande instance de Nanterre, une fois épuisées les voies de négociation amiable. A la date de clôture de l'instruction du présent contrôle, cette option restait pendante s'agissant de l'emprunt Dexia classé 3 E.

6 La gestion des ressources humaines

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs municipaux :

PERSONNEL	2007	2008	2009	2010	2011	Δ 2011/07
Effectif budgétaire	1322	1125	1117	1134	1 180	-11%
Effectif pourvu	987	985	1026	1020	1 080	9%
écart budgétaire-pourvu	335	140	91	114	100	-70%
<i>non-pourvus en % du budgétaire</i>	33,9%	14,2%	8,9%	11,2%	9,3%	
Non titulaires	65	54	37	36	43	-34%
part des non titulaires / pourvus	6,6%	5,5%	3,6%	3,5%	4,0%	

Source : comptes administratifs

6.1 La pyramide des âges

Si la ville de Laval estime être confrontée à un double phénomène de vieillissement de ses agents et d'allongement de leur vie professionnelle, elle ne dispose pas, pour autant, formellement de pyramide des âges actualisée de ses personnels.

6.1.1 Les actions correctrices

La conjonction d'un certain vieillissement de la pyramide des âges et d'un allongement des carrières des agents municipaux emporterait, selon les services de la commune, des conséquences en termes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans certains secteurs d'activités. En réponse, la ville a choisi de recruter un médecin du travail et de nouer un partenariat avec le service de prévention du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, afin de garantir une visite annuelle aux agents exerçant des métiers à risques.

Plus largement, ces contraintes liées à l'âge des agents obligent la collectivité à mettre en place des politiques volontaristes de reclassement médical, et à renforcer les mesures de prévention et de sécurité au travail. Les rapports sur l'état de la collectivité (REC) ont permis d'établir que les « *reclassements effectifs suite à une inaptitude liée à un accident de travail ou une maladie professionnelle* » étaient passés de zéro en 2007 à un en 2009, puis quatre en 2011. De même, les dépenses en matière de prévention des risques atteignaient 100 000 € en 2011 (soit 89 € par agent) contre 37 000 € en 2007 (soit 24 € par agent).

6.1.2 Les départs à la retraite

La ville de Laval a enregistré 45 départs à la retraite en 2011, soit le même nombre qu'en 2007, après que celui-ci a fortement chuté en 2009. Le nombre de départs à la retraite pour les prochains exercices budgétaires devrait évoluer de la même manière. En effet, l'effectif des agents dans la tranche d'âge « 60 ans et plus » était de 27 au 31 décembre 2011, contre 21 au 31 décembre 2009. De même, le nombre d'agents dans la tranche d'âge « 55-59 ans » est plutôt stable : 148 personnes au 31 décembre 2011 contre 151 personnes au

31 décembre 2009. Cette modération probable du rythme des départs en retraite n'entraînera pas de gains de masse salariale.

6.1.3 L'absentéisme et les accidents du travail

L'analyse des REC montre une baisse de - 4 % du nombre de congés maladie, constat qui doit être nuancé par l'augmentation de + 27 % du nombre global de jours d'absence, tous motifs confondus (maladie, longue maladie, accidents du travail ou maternité/paternité). Le contrôle a montré que la direction des ressources humaines (DRH) ne disposait pas de tableaux spécifiques de suivi des taux d'absentéisme par catégories d'agents, hormis les bilans sociaux.

Les accidents du travail - qui concernent en priorité les adjoints techniques et les agents de maîtrise (69 % des accidents de service en 2007 et 80 % en 2011) - et les maladies professionnelles ont enregistré un léger recul. Toutefois, le nombre moyen de jours d'absence par agent a augmenté de 2,2 jours, passant de 1,2 jour en 2007 à près de 3 jours et demi en 2011.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a annoncé l'élaboration d'un « *diagnostic préalable à l'élaboration d'un plan de prévention des absences compressibles [qui] donnera de manière très détaillée, les éléments sur les trois dernières années avec une ventilation selon plusieurs indicateurs de suivi* ».

6.2 Les primes et indemnités

Par délibération du 31 janvier 2011, remplaçant une délibération du 27 juin 2005, la commune a procédé à la refonte du régime indemnitaire³⁴ des agents municipaux. Les motivations de cette mesure sont multiples : il s'agit de valoriser les responsabilités exercées et reconnaître les sujétions particulières, rétablir une graduation des primes entre les catégories, harmoniser les taux et les montants entre les filières, et faciliter le recrutement des cadres A. En 2012, première année pour laquelle cette refonte a fonctionné en année pleine pour l'ensemble des agents, Laval a enregistré une augmentation de 309 192 € des primes et indemnités effectivement versées, soit 7,7 % de l'ensemble des indemnités payées en 2011.

L'article 5 de la délibération précitée comporte une ambiguïté puisqu'il prévoit que « *le régime indemnitaire est versé mensuellement à chaque agent, proportionnellement à sa rémunération principale et au prorata de son temps de travail* », et qu'il « *est maintenu pendant les congés et suit le traitement indiciaire.* » Or, si une assemblée délibérante peut prévoir, sous réserve du contrôle de légalité, le maintien du régime indemnitaire aux agents durant certains congés, notamment de maladie ordinaire, cette modalité doit toutefois être clairement précisée dans la délibération, type de congé par type de congé.

Recommandation de modifier la délibération du 31 janvier 2011 afin de clarifier les modalités de versement du régime indemnitaire en cas de congés.

³⁴ Conformément à l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, ceux-ci « *ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ».

6.3 La mise en place d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)

La commune a indiqué qu'«une politique de gestion prévisionnelle des ressources humaines volontariste et pragmatique a[vait] été engagée depuis 2010, bien qu'auparavant la Ville ait déjà élaboré des premières démarches », mais qu'en dépit de cette évolution opérée en 2010, « la GPRH n'a pas connu d'évolution notable durant la période sous revue».

Les démarches antérieures à 2010 renvoient au constat opéré par la chambre dans son précédent rapport d'observations définitives (ROD), selon lequel la ville avait réactivé une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Les quelques documents produits au cours du contrôle dont est issu le présent rapport (lettre de mission du 8 février 2012 adressée par le DGS au DRH, fiches de postes établies en juin 2012 de la responsable du service « Emploi et compétences » ainsi que de la responsable du service « Recrutement ») ou sujets énumérés par l'ordonnateur lors de son audition (dialogue social, charte égalité homme-femme, création de fiches de poste, plan de formation, mobilité interne et reclassement, refonte du régime indemnitaire, mise en place d'une procédure de recrutement et d'un comité emploi), témoignent de l'amorce d'une sensibilisation à la GPRH.

Depuis 2012, la commune s'est cependant dotée d'un comité emploi, chargé d'évaluer toute demande de renouvellement ou de création de poste. Composé du maire, des adjoints chargés du personnel et des finances, du DGS et du DRH, il se réunit une fois par mois, sauf durant l'été. L'examen des deux seuls compte rendus fournis montre que les demandes de remplacement ne sont qu'exceptionnellement motivées, à la différence des demandes de créations de postes. Le manque de recul quant au fonctionnement de cette instance n'a pas permis d'établir l'existence de lignes directrices marquées. Toutefois, la ville a énoncé sa volonté de ne pas mettre en œuvre une politique comparable à celle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, appliquée jusqu'en 2012 par l'Etat au titre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

7 La politique d'accueil de la petite enfance

Ce chapitre du rapport est destiné à alimenter une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sur le thème de l'accueil de la petite enfance, ce qui explique le caractère descriptif et parfois factuel de certains développements.

7.1 Le pilotage

7.1.1 Le pilotage général : les objectifs et leur déclinaison

La ville de Laval considère que l'aide aux familles lavalloises pour mieux concilier vie familiale et vie professionnelle constitue l'objectif principal de sa politique de la petite enfance. Cet objectif général est décliné selon deux axes : d'une part, une offre de modes de garde variés qui permet aux familles d'avoir le choix entre un accueil collectif et un accueil individuel ; d'autre part, une offre adaptée aux demandes des familles, notamment en matière d'horaires.

Les mesures municipales peuvent être présentées à travers deux approches, l'une relative à la création et/ou l'adaptation des capacités d'accueil, l'autre portant sur l'amélioration des conditions de rencontre, d'échanges et d'information entre parents et professionnels.

Au titre des capacités d'accueil, peuvent être citées les actions suivantes : la construction de la crèche « L'oiseau Flûte » dans le quartier des Pommeraies, à partir du transfert de la crèche « La petite sirène », accompagnée d'une extension de 15 places ; la transformation des trois haltes garderies (Tom Pouce, Pain d'Epices et Les 3 Pommes) en multi-accueils pour répondre aux demandes de contrats courts ; la mise en place de trois micro-crèches en réponse aux besoins des horaires atypiques et plannings variables.

Au titre des relations entre les parents et les professionnels, il convient de relever les mesures suivantes :

- La mise en place en 2009, dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse (CEJ), d'un second Relais d'Assistantes Maternelles (RAM), le premier ayant ouvert le 1^{er} décembre 2004 ;

La ville de Laval souligne à ce propos que « *le premier mode de garde sur la ville de Laval en termes de nombre de places est assuré par les assistantes maternelles. Elles sont environ 300 agréées par le conseil général. Notre première action, intégrée au CEJ, a été la mise en place d'un deuxième RAM. La création d'un poste supplémentaire a permis la mise en place au sein de chacune des huit maisons de quartiers de temps hebdomadaires d'animation à l'attention des assistantes maternelles et des enfants dont elles assurent la garde. Cette nouvelle organisation permet à un nombre plus important d'enfants de pouvoir bénéficier de temps de socialisation. Les assistantes maternelles ont ainsi la possibilité d'échanger leurs expériences et de bénéficier d'ateliers éducatifs. Cette organisation a permis d'intégrer au sein de chacun des projets de ces huit centres sociaux un axe petite enfance qui était auparavant peu développé* ».

- L'agrément par la caisse d'allocations familiales (CAF) de la Mayenne des six lieux d'accueil enfants parents (LAEP), trois municipaux (Pommeraiès, Saint-Nicolas, Les Fourches) et trois associatifs (Avesnières, Hilard, Bourny) ;
- La mise en place de « conseils de crèche » dans les cinq crèches municipales. Ces instances permettent aux parents d'échanger avec les responsables d'établissement, les équipes et les élus en charge de la petite enfance et du quartier. Plusieurs objectifs sont recherchés : inviter les parents à une participation au sein même de la structure d'accueil de leur enfant, partager des projets adaptés aux besoins des enfants, aux attentes des familles et aux caractéristiques de leur cadre de vie. En outre, le site internet de la ville permet d'obtenir une présentation de l'ensemble de l'offre municipale.

7.1.2 Les instances et outils de planification de l'offre d'accueil

7.1.2 - a) *L'échelon communal*

La ville de Laval ne s'est pas dotée d'un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil de la petite enfance, estimant que « *l'évolution du service est présentée dans le contrat enfance jeunesse.* » De fait, le Contrat Enfance Jeunesse (CEJ) signé avec la CAF de la Mayenne est le principal outil de pilotage municipal. Il s'agit d'« *un contrat d'objectifs et de cofinancements qui contribue au développement de l'accueil destiné aux enfants et aux jeunes jusqu'à 17 ans révolus* ».

Faisant suite à plusieurs contrats enfance depuis 1990, le dernier CEJ couvrait les années 2008 à 2011. Les actions inscrites dans ce document ont toutes été réalisées. Une réflexion est en cours pour sa reconduction à partir de la fin 2012 ou le début de 2013. L'appréciation portée par la ville de Laval sur le dernier CEJ est la suivante :

« Un diagnostic de l'offre a été élaboré conjointement avec la CAF de la Mayenne. Il n'est pas défini à partir de territoires prioritaires. Cependant, une des actions prioritaires de ce contrat (la création d'une crèche municipale) a été réalisée au sein d'un quartier qui fait l'objet d'un projet de rénovation urbaine. Ce transfert a bénéficié de subvention au titre des politiques de la Ville. Le développement d'un multi-accueil concerne également ce même quartier.

Le contrat enfance jeunesse est un réel outil d'optimisation de l'offre d'accueil au niveau communal, mais il ne valorise pas les actions menées en matière de qualité dans la prise en charge des enfants et de leurs familles. Seules les dépenses visant une augmentation quantitative de l'offre sont retenues. Toutes les modifications de fonctionnement visant à l'amélioration du service rendu aux familles, qui ne génèrent pas des dépenses nouvelles, n'entrent pas dans le champ du contrat enfance jeunesse ».

La ville reconnaît des insuffisances au CEJ, alors même qu'elle justifie par ailleurs l'absence de schéma pluriannuel des services d'accueil de la petite enfance par l'existence d'un tel contrat.

La CAF de la Mayenne a, pour sa part, estimé que « *globalement* », le CEJ avait quand même permis de valoriser les actions qualitatives.

Toujours selon la CAF, 27 CEJ sont en vigueur en 2011/2012 en Mayenne. Ils sont essentiellement intercommunaux, sauf six, dont celui de Laval, qui couvrent un territoire exclusivement communal.

7.1.2 - b) L'échelon intercommunal

Interrogée sur l'éventuel transfert à la communauté d'agglomération de la compétence « petite enfance », Laval a répondu que « *ce champ d'intervention peut avoir vocation à évoluer vers une compétence communautaire. La gestion de la compétence à une échelle intercommunale offrirait un plus large choix à l'ensemble des parents de l'agglomération. Ainsi, les salariés bénéficieraient d'un mode d'emploi à proximité de leur travail, sans discrimination liée au lieu de résidence. En outre, la diversité des modes de garde serait favorisée pour l'ensemble de la population de l'agglomération. Les modes de garde collectifs sont très peu présents en-dehors de Laval, ce qui rend l'extension de la compétence à l'échelle communautaire complexe et coûteuse. Elle supposerait que l'agglomération prenne une part importante de ses budgets à la création de structures dans les communes de première et de seconde couronne, sans pouvoir s'appuyer sur des attributions de compensation provenant des communes. Il s'agirait donc non d'un transfert de compétence classique, mais plutôt de la création d'un nouveau service à l'échelon du territoire* ».

Trois éléments, la concentration des structures d'accueil collectif en milieu urbain, la dominante rurale du département de la Mayenne et le fait que, sur le périmètre de Laval Agglomération, ce ne soit pas la ville-centre mais sa périphérie qui enregistre le plus fort dynamisme démographique, se conjuguent pour faire obstacle, notamment au plan financier, à une décision de transfert de la compétence.

Recommandation de poursuivre l'effort d'adaptation du dispositif d'accueil de la petite enfance aux besoins des usagers en profitant du nouveau contrat enfance jeunesse pour étudier avec la CAF les conditions d'une intercommunalisation de la compétence.

7.1.2 - c) L'échelon départemental

La chambre note l'absence de schéma départemental et l'existence d'une commission départementale d'accueil du jeune enfant (CDAJE), aux réunions très espacées.

Il n'existe pas, en Mayenne, de schéma départemental de l'accueil de la petite enfance. Le département s'est, jusqu'à présent, contenté de l'envisager, réalisant dans un premier temps un audit du secteur de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), et donnant la priorité au schéma de prévention et de protection de l'enfance et de la jeunesse.

La CDAJE a été créée par le département en mai 2003, conformément au décret d'application de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article L. 214-5 du CASF³⁵). Plusieurs arrêtés du président du Conseil général en ont précisé la composition. Participent aux travaux de cette commission l'adjointe au maire chargée des familles, de la petite enfance et des seniors, et la directrice de la petite enfance, représentant les professionnels de l'accueil des jeunes enfants.

Elle est animée conjointement par le Conseil général et la CAF de la Mayenne, le président de la caisse en assurant la vice-présidence. Cette commission permet d'aborder des questions transversales et des préoccupations concernant l'ensemble des dispositifs de la petite enfance sur la totalité du département, telles que l'état des lieux de la petite enfance, ou les expériences innovantes au sein du département. De façon générale, la ville de Laval estime

³⁵ CASF : code de l'action sociale et des familles.

que la CDAJE se réunit trop peu souvent. De fait, elle ne s'est réunie que six fois depuis sa création, les deux dernières réunions s'étant tenues en novembre 2010 et octobre 2012.

7.1.3 Les conventions d'aides à l'investissement

Le projet de création de la crèche « L'oiseau Flûte », à partir du transfert d'une crèche de 50 places mais avec 15 places supplémentaires, a bénéficié d'une aide à l'investissement de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et d'une aide de la CAF sur fonds propres. Le Conseil général a été sollicité pour émettre un avis au titre de la création d'établissements d'accueil du jeune enfant (art. 2324-18 du CSP³⁶). La présentation de ce projet n'a pas été assurée auprès de la CDAJE, qui ne s'est pas réunie durant deux ans. Le coût prévisionnel de l'investissement (acquisition de la crèche et achat de matériel) est de 2,4 M€.

Les financements obtenus ont été les suivants :

- au titre du « plan crèche national » de la CNAF, une subvention de 141 871 € ;
- au titre des fonds propres de la CAF de la Mayenne, une somme de 147 500 €, complétée par un prêt sans intérêt de 147 500 € ;
- au titre du Fonds FEDER, une subvention de 531 729 € ;
- un Fonds d'État ANRU³⁷ de 280 500 € ;
- une subvention de la région des Pays de la Loire à hauteur de 280 500 €.

Ces différents partenaires ont permis à la collectivité de réaliser un établissement d'accueil des jeunes enfants dans de bonnes conditions, limitant ainsi l'engagement financier de la ville.

7.2 **L'offre d'accueil**

7.2.1 Le cadrage quantitatif de l'offre sur le territoire

L'offre sur le territoire de la commune de Laval au 1^{er} janvier 2012 recouvre trois modes de gestion, pour un total de 409 places d'accueil collectif et familial en EAJE, réparties à proportion de 76 % pour le secteur public, et d'un peu plus de 12 % pour chacun des secteurs associatif et privé.

- En gestion directe :

- quatre crèches collectives proposent 235 places :
 - * A Tir d'ailes, centre-ville rive droite : 70 places,
 - * Tistou, quartier Saint-Nicolas : 65 places,
 - * L'oiseau Flûte, quartier des Pommeraies : 65 places,
 - * L'île aux épices, quartier Avesnières : 35 places ;

³⁶ CSP : code de la santé publique.

³⁷ ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

- une crèche familiale (six assistantes maternelles) propose 24 places : La maison des Lutins, quartier Saint-Nicolas ;
- trois multi accueils proposent 51 places (dont 18 places d'accueil régulier et 33 d'accueil occasionnel) :
- * Tom Pouce, quartier Saint-Nicolas : 22 places,
- * Les 3 Pommes, quartier des Pommeraies : 14 places,
- * Pain d'épices, centre-ville : 15 places.

- En structures associatives subventionnées :

- un multi accueil Pomme d'Api, géré par la Croix-Rouge, de 20 places (accueil permanent et occasionnel), quartier des Fourches ;
- trois micro-crèches gérées par l'association Aid'a dom, représentant 30 places, situées dans les quartiers Saint-Nicolas, d'Hilard et du Bourny ;

Un partenariat existe entre la ville et les deux associations précitées.

- En structure privée :

- une crèche inter-entreprises de 50 places, ouverte en janvier 2011, avec une réservation de places par des entreprises locales et sans financement de la collectivité.

Ce dispositif d'accueil collectif est complété par les places d'accueil proposées par les assistantes maternelles travaillant soit en individuel à domicile, soit en équipes d'associées dans une Maison d'Assistants Maternelles (MAM).

Il n'existe pas de statistiques précises sur le nombre d'enfants de moins de trois ans accueillis chaque année. Ainsi, lors de la signature du CEJ en 2008, les statistiques portaient sur le nombre d'enfants de moins de cinq ans, soit 3 349 enfants. Le tableau ci-dessous tient compte des naissances au cours des trois ans qui précèdent l'année référencée - soit, pour le 31 décembre 2007, les enfants nés au cours des années 2005, 2006 et 2007. Les places proposées en EAJE sont celles existantes au 31 décembre 2007.

Nbre de places par mode de gardes formels pour 100 enfants de moins de 3 ans						
	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution
Ass.mat. Agréés employés pas des particuliers	280	284	290	310	335	55
Nbre de place proposés chez les ass.mat.	910	922	935	953	1013	103
Accueil en EAJE (collectif, familial, parental et micro-crèche)	335	345	358	352	409	74
Salariné à domicile	47	35	36	31	34	-13
Ecoles maternelles	255	280	244	240	197	-58
TOTAL = capacité théorique d'accueil (T)	1827	1866	1863	1886	1988	161
Nbre d'enfants de moins de 3 ans €	1961	1937	1989	1966	1889	-72
Taux de couverture (T/E) * 100	93,17	96,33	93,67	95,93	105,24	

Source : commune de Laval.

Il n'existe pas à Laval d'observatoire local de la petite enfance, les effectifs d'accueil au sein des établissements étant connus de la direction de la petite enfance, au titre des partenariats développés ou des avis obligatoires.

7.2.2 L'offre d'accueil collectif

La ville de Laval gère directement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), créés entre le début des années 1970 et celui des années 2000 au gré des besoins :

- création d'une crèche collective, d'une crèche familiale et d'une halte-garderie dans les années 1970 dans la ZUP Saint-Nicolas ;
- création d'une halte-garderie dans le quartier sensible des Pommeraies en 1984 ;
- création d'une crèche et d'une halte-garderie en centre-ville en 1992, pour pallier l'absence de structures d'accueil ;
- construction d'une crèche en 2010 dans le quartier Pommeraies dans le cadre du dispositif ANRU.

Depuis lors, les principales modifications apportées au dispositif lavallois d'accueil collectif pour les enfants de moins de trois ans ont été les suivantes :

- en février 2007, transformation de la halte-garderie associative Pomme d'Api en multi accueil ;
- en septembre 2008, ouverture de la première micro-crèche (gérée par l'association Aid'à dom) ;
- en avril 2009, ouverture de la deuxième micro-crèche (gérée par Aid'à dom) ;
- en avril 2010, transformation des haltes garderies municipales en multi accueil ;
- en janvier 2011, ouverture de la crèche inter-entreprises (gestion privée) ;
- en juin 2011, fermeture de la halte-garderie associative Polichinelle ;
- en septembre 2011, ouverture de la troisième micro-crèche (gestion Aid'à dom) ;
- en septembre 2011, ouverture de la crèche municipale « l'oiseau Flûte » ;
- en septembre 2012, évolution des crèches collectives municipales vers un fonctionnement en multi-accueil.

Nbre de places agréées en EAJE au 31/12 pour 100 enfants de moins de 3 ans						Evolution
	2007	2008	2009	2010	2011	
Crèches collective C	220	220	220	220	285	65
Crèches familiales F	32	32	35	29	23	-9
Crèches parentales P						
Multi-accueils (haltes-garderies)	83	83	83	83	71	-12
Micro-crèches	0	10	20	20	30	30
TOTAL EAJE (T = C + F + P + M)	335	345	358	352	409	74
Nbre enfants de moins de 3 ans au 31/12 E	1961	1937	1989	1966	1889	-72
% de places agréées en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans (T/E)*100	17,08	17,81	18,00	17,90	21,65	4,57
Répartition des places agréées d'EAJE par type de gestionnaire						
Secteur public	303	303	306	300	309	6
dont communal	303	303	306	300	309	6
dont intercommunal	0	0	0	0	0	0
dont départemental	0	0	0	0	0	0
Secteur associatif	32	42	52	52	50	18
Secteur à but lucratif	0	0	0	0	50	50
Répartition des places agréées d'EAJE par type d'accueil						
Accueil régulier	252	262	275	269	338	86
Accueil occasionnel	68	68	68	50	38	-30
Multi-accueil (régulier)	15	15	15	33	33	18

Source : commune de Laval

7.2.2.1 L'accueil des enfants dont les parents n'habitent pas la commune

Les EAJE municipaux sont réservés exclusivement aux enfants dont les parents habitent à Laval. Jusqu'en février 2010, la commune appliquait des tarifs différenciés pour les personnes qui déménageaient hors de Laval, jusqu'à l'entrée de leur enfant à l'école. Depuis, si les parents déménagent en cours d'année, l'enfant continue à être accueilli dans l'établissement jusqu'au 31 décembre et les parents sont, alors, invités à rechercher un autre mode d'accueil.

Le règlement précise que « *passé ce délai, l'enfant ne sera plus admis dans l'établissement* » et prévoit, néanmoins, qu'une famille déménageant en fin d'année pourrait se voir appliquer une majoration jusqu'au départ de leurs enfants. Cette majoration est de 15 % pour les non lavallois résidant dans le périmètre de Laval Agglomération, et de 20 % pour ceux qui résident hors du périmètre de l'agglomération (délibération du 25 novembre 2005).

Une des micro-crèches gérées par l'association Aid'àdom est aussi réservée aux seuls lavallois puisque subventionnée exclusivement par la commune. La CAF finance la structure uniquement sur des financements de droit commun (prestations versées aux parents), les parents participant à partir d'un prix horaire identique pour tous. Les autres micro-crèches

implantées sur le territoire de la commune bénéficient de financement de la part de l'agglomération lavalloise.

7.2.2.2 *Les actions du Contrat Enfance Jeunesse (CEJ)*

La création de certains établissements d'accueil était inscrite soit dans les contrats enfance précédents, soit pour la dernière structure créée, dans le dernier CEJ couvrant la période 2008-2011.

Au titre des actions nouvelles, le contrat 2008-2011 a défini un schéma de développement quantitatif de l'accueil de la petite enfance, orienté autour des mesures suivantes :

- augmentation de l'amplitude horaire de la halte-garderie Les 3 Pommes et transformation en multi accueil ;
- création de quatre lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) dans le quartier des Pommerais, aux Fourches, au Bourny et à Saint-Nicolas ;
- création d'un second relais assistantes maternelles (RAM) ;
- création de 15 places supplémentaires (transfert de la crèche la P'tite Sirène) avec la construction de la crèche « L'oiseau Flûte ».

Au titre des actions antérieures, les orientations étaient les suivantes :

- fonctionnement de la crèche l'Ile aux épices (création en 1992) ;
- fonctionnement de la halte-garderie Pain d'épices (création en 1999) ;
- fonctionnement des LAEP d'Avesnières et d'Hilard ;
- aide au fonctionnement des structures associatives (Pomme d'Api et Polichinelle) ;
- participation au fonctionnement de certaines structures municipales (halte-garderie Tom Pouce - crèche familiale la Maison des Lutins) ;
- fonctionnement du premier RAM.

Laval a indiqué que dans les CEJ antérieurs à 2007, des actions de communication, de formation du personnel, d'animation à destination des enfants, étaient financées au titre du développement qualitatif. Certains de ces financements subsistent, mais de façon résiduelle.

7.2.3 L'offre d'accueil individuel

7.2.3.1 *Les assistantes maternelles*

La ville de Laval a connaissance du nombre d'assistantes maternelles en exercice mais elle ne suit pas le nombre de places proposées par ces dernières.

Le premier relais assistantes maternelles (RAM) a été créé en décembre 2004. Un second RAM a été créé en mai 2009, dans le cadre du CEJ 2008-2011. Les deux relais ont ensuite été regroupés.

Aujourd'hui, un seul RAM fonctionne donc, avec deux animateurs qui proposent des actions dans les quartiers. Un agent administratif accueille les familles et les assistantes maternelles au siège du relais. Le RAM fait partie intégrante de la Direction petite enfance et est situé dans les mêmes locaux.

Les assistantes maternelles, tout comme les parents, n'adhèrent pas à ce service mais remplissent seulement une fiche d'inscription au RAM. Elles bénéficient des animations ou des conseils à titre gratuit, sans inscription préalable.

Le site internet du département, *assistantsmaternelles.fr*, est accessible par la ville avec un code d'accès professionnel. Il est censé permettre de connaître, en temps réel, la liste des assistantes maternelles en activité, leurs coordonnées, ainsi que le nombre de places proposées, sachant que les assistantes maternelles sont agréées par tranches d'âges (0 à 6 ans, 1 à 6 ans, 18 mois à 6 ans), et la date prévue de leur renouvellement d'agrément. La CAF propose également sur son site *monenfant.fr* une liste d'assistantes maternelles : l'inscription se fait à la CAF, sur demande de chaque assistante maternelle.

La ville de Laval propose aussi une liste d'assistantes maternelles disponibles, l'inscription se faisant au service, à la demande de l'assistante maternelle.

NOMBRE DE PLACES AGREES AUPRES D'ASSISTANTES MATERNELLES (AM)						
	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution 2007/2011
AM agréées en exercice	280	284	290	310	335	55
en crèche familiale	11	11	11	10	8	-3
Places autorisées (art. L. 421-4)	942	954	970	982	1036	94
dont places au domicile de l'AM	910	910	923	941	969	59
dont places en MAM		12	12	12	44	32
dont places en crèches familiale	32	32	35	29	23	-9

Source : commune de Laval

7.2.3.2 Les maisons d'assistantes maternelles (MAM)

Les maisons d'assistantes maternelles ont été créées à l'initiative d'assistantes maternelles, pour répondre aux besoins des familles. La ville de Laval ne soutient pas financièrement leurs créations et n'est pas sollicitée par le Conseil général pour émettre un avis.

Elles sont au nombre de trois : « Les Premiers Pas », créée en juin 2008, regroupant trois assistantes maternelles avec une capacité de 12 enfants ; « L'Enfant Do », créée en septembre 2011, regroupant quatre assistantes maternelles pouvant accueillir 16 enfants ; « La Douillette », créée en octobre 2011, dotée de la même capacité que la précédente.

7.2.4 La fréquentation des dispositifs d'accueil

1° L'offre d'accueil collectif (EAJE)

En 2006, sur huit établissements municipaux de la petite enfance, six présentaient un taux d'occupation d'au moins 70 %. En 2010, tous les établissements dépassaient le taux cible de 70 %, en raison de la mise en place des multi-accueils dans les trois haltes-garderies en avril et de la mise en place des agréments modulés depuis le 1^{er} janvier. Les agréments modulés portent sur les effectifs d'enfants accueillis par jour en fonction des créneaux horaires ; il n'a pas été sollicité d'agréments modulés pour les périodes de vacances.

2° L'offre d'accueil individuel

Le suivi des effectifs des assistantes maternelles est assuré par le conseil général. La commune a connaissance de ces effectifs *via* le site du département *assistantsmaternels53.fr*, dont il convient toutefois de souligner qu'au 1^{er} octobre 2012, 55 % seulement des assistantes maternelles l'avaient renseigné, l'information relative à la disponibilité effective de chacune d'elle n'y figurant pas dans la plupart des cas. Les recherches et statistiques sont assurées par le RAM et portent plus particulièrement sur les animations, les activités, les familles et les assistantes maternelles reçues.

3° Les effets de la généralisation de la prestation de service unique (PSU)

La mise en place de la PSU en 2005 a généré une augmentation des prestations de service versées par la CAF. La généralisation du tarif CNAF produit une baisse des recettes versées par les familles. Antérieurement, une tarification en fonction du quotient familial était appliquée. La collectivité a dû s'informatiser (logiciel MAELYS), afin de comptabiliser le nombre d'heures forfaitaires défini pour chaque famille (bornes de badgeage).

La CAF a accompagné la collectivité dans cette évolution. L'évaluation de la PSU se fait chaque année au moment de la réalisation des bilans transmis à la CAF. La ville de Laval a choisi - dès le passage en mode PSU - d'appliquer une tarification forfaitaire, afin de maintenir un niveau de recettes suffisant pour ne pas augmenter la subvention d'équilibre de la commune.

L'organisation mise en œuvre au sein des établissements, dans le respect des normes réglementaires en personnel, pour assurer un accueil entre 7 heures 30 et 19 heures, ne permet pas de répondre, avec souplesse, à toutes les demandes des parents. Il s'agit là d'une limite de la PSU en ce qui concerne la demande de la CNAF de facturation aux usagers du temps réel consommé, et non sur une base de forfait. Comme indiqué plus haut, la ville a fait le choix de maintenir un paiement au forfait. Le passage au temps réel aurait un coût important pour la collectivité. Ce souci d'économie des moyens doit être souligné.

Le choix de Laval de maintenir une tarification forfaitaire se justifie par des considérations budgétaires, mais il place la commune en contradiction avec l'un des objectifs du dispositif.

Il n'existe pas de comité local de suivi de la PSU, auquel serait associée la collectivité.

4° Les services chargés de la petite enfance

- L'organisation des services de la petite enfance

Un organigramme fonctionnel et nominatif existe, dont la dernière version remonte au 1^{er} décembre 2011.

Si aucun poste n'a été créé en 2007 et 2008, quatre l'ont été en 2009 : un poste de coordinateur pédagogique, deux postes d'auxiliaire de puériculture dans les EAJE - en adéquation avec le nombre d'enfants accueillis - et un poste d'animateur de RAM.

En 2010, deux postes ont été créés : un poste d'éducateur de jeunes enfants à 50 % (augmentation de l'amplitude horaire et transformation d'une halte-garderie en multi accueil) et un poste d'auxiliaire de puériculture à 50 %, pour les mêmes raisons.

En 2011, ce sont six postes qui ont été créés, à la suite de la création de 15 places supplémentaires à la crèche « l'oiseau Flûte » : un poste d'adjointe (EJE), deux postes d'auxiliaire de puériculture, un poste d'aide auxiliaire de puériculture (CAP Petite Enfance) et deux postes d'agents des services généraux.

Chaque réunion de la direction de la petite enfance fait l'objet d'un compte rendu, diffusé aux directeurs des EAJE, au directeur général des services (DGS) et à l'élu référent du secteur. Les directeurs des EAJE sont placés sous la responsabilité du directeur de la petite enfance, assisté depuis 2009 d'un coordonnateur pédagogique petite enfance. Le directeur de la petite enfance est placé, quant à lui, sous la responsabilité d'un directeur général adjoint (DGA) en charge du pôle Développement Solidaire et, depuis début 2012 et le non remplacement du DGA, sous la responsabilité du DGS.

Des rencontres ponctuelles sont organisées avec les responsables des structures associatives et les gestionnaires de la crèche privée, sur des thèmes spécifiques ou lors des demandes de subvention.

Par délibération du 9 juillet 2012, a été adopté l'objectif de création d'un guichet unique pour informer les familles et enregistrer les inscriptions dans les structures municipales.

- Les modalités de gestion des EAJE

La direction de la petite enfance gère directement les EAJE municipaux.

La gestion directe des établissements offre à la ville un véritable outil de pilotage et d'évaluation de la réponse offerte aux familles. Elle permet une réponse adaptée à la demande, notamment en cas de difficultés économiques liées à l'emploi. La gestion directe permet un accès aux établissements pour tous les usagers, quelles que soient leurs ressources.

Certaines structures de droit privé (associatives et d'entreprises) pratiquent également la tarification en fonction des ressources et garantissent un accès à tous les usagers, quelles que soient leurs ressources.

La micro-crèche pratique un tarif unique, l'aide en fonction des ressources intervenant par l'intermédiaire de la prestation CAF, intitulée « complément de libre choix du mode de garde structure ».

Le champ de la petite enfance s'inscrit dans le cadre de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, dite « directive services ». La collectivité n'a pas pris position officiellement sur ce point. Elle subventionne une association à hauteur de 62 000 € et semble considérer que cette directive ne s'applique pas au cas particulier.

- La procédure d'agrément et de contrôle des structures d'accueil collectif

La ville de Laval est sollicitée par le président du conseil général lorsqu'un établissement d'accueil de la petite enfance s'implante sur son territoire (sauf pour ce qui concerne les Maisons d'Assistantes Maternelles). Elle n'est pas destinataire des pièces constitutives du dossier. Son avis est émis, suite à une visite conjointe du directeur de la petite enfance et de l'élu en charge du secteur.

Le contrôle des objectifs de la direction de la petite enfance se fait régulièrement par des rencontres avec l'élu en charge du secteur, par l'envoi de comptes rendus réguliers et la production d'un bilan annuel.

7.3 L'adéquation offre/demande et les impacts de cette politique

7.3.1 L'identification des besoins

7.3.1.1 - Les besoins quantitatifs

Selon la ville, « une tendance des besoins non satisfaits est donnée d'emblée par la liste d'attente constituée suite à la présentation des dossiers de demandes d'admissions dans les structures d'accueil. Aujourd'hui, l'offre d'accueil proposée à Laval répond, de manière générale, aux demandes des familles ».

Il convient, cependant, de nuancer cette dernière affirmation par la prise en compte de deux éléments.

Le premier tempérament vient de ce que la ville de Laval n'a pu fournir de tableau récapitulatif du résultat des commissions que pour les seules années 2010 et 2011, en dépit d'une demande d'en disposer également pour les années antérieures.

Le second élément à prendre en compte est celui qui ressort des chiffres pour 2010 et 2011. En 2010, sur 480 dossiers présentés à la commission, 262 ont été mis en attente, 190 ont été admis, et 28 annulés. En 2011, sur 486 dossiers présentés, 242 ont été mis en attente, 229 ont été admis, et 16 annulés. On constate donc, sur les deux seules années connues, que la moitié, ou un peu plus, des dossiers a fait l'objet d'une décision de mise en attente.

7.3.1.2 - Les besoins qualitatifs

L'amélioration de la qualité de l'offre pour l'adapter aux besoins des familles est une priorité de l'action municipale, en particulier pour celles qui connaissent des difficultés particulières (emploi, famille monoparentale...).

Les besoins d'accueil en horaires décalés ont été en partie satisfaits par la création de trois micro-crèches (gérées par une association d'aide à domicile) sur le territoire communal. Leur création est présentée comme le fruit d'une réflexion partagée et concertée.

Les demandes spécifiques émanant de parents engagés dans un parcours de réinsertion professionnelle sont examinées lors de la commission d'admission. Des possibilités d'accueil ont été renforcées lors de la transformation des haltes-garderies en multi-accueil. Pour l'accueil de ces familles, il n'existe pas de convention de partenariat avec Pôle emploi.

La direction de la petite enfance a renforcé ce dispositif par la transformation, à compter du 1^{er} septembre 2012, des crèches collectives en multi-accueil. Elle va développer le partenariat avec les services du plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) et du centre communal d'action sociale (CCAS) et formaliser un guichet unique à destination des partenaires.

L'accueil des enfants porteurs de handicap est possible au sein des structures collectives, si le handicap ou la maladie de l'enfant est compatible avec la vie en collectivité. Pour ces enfants, lorsqu'ils sont accueillis en collectivité ou si le handicap est diagnostiqué pendant l'accueil, le partenariat avec les services spécialisés s'organise systématiquement.

Une réflexion est actuellement menée pour l'accueil des enfants porteurs de handicap au sein des établissements municipaux (crèches, écoles, centres de loisirs...) avec les partenaires institutionnels ou les associations. Une charte d'accueil des enfants en situation de handicap va être adoptée par le conseil municipal.

Les familles monoparentales sont accueillies en priorité lors des commissions d'admission. Les services départementaux de la protection maternelle et infantile (PMI) sollicitent régulièrement la ville pour l'accueil d'enfants dont les familles connaissent des difficultés sociales.

7.3.2 L'information des parents

La commune utilise plusieurs modes de communication à destination des parents :

- un livret d'accueil présentant l'ensemble des modes d'accueil de la commune - présentation du RAM - des lieux d'accueil enfants parents ;
- une présentation du dispositif de la petite enfance sur le site internet de la ville ;
- un journal trimestriel à destination des assistantes maternelles ;
- des temps d'informations à destination des parents au sein de chaque structure ;
- une conférence annuelle tout public ;
- des animations ponctuelles.

La présentation du dispositif de la petite enfance intègre l'ensemble des structures et des dispositifs présents sur le territoire de la commune.

Les familles à la recherche d'un mode d'accueil s'adressent à la direction de la petite enfance qui comprend le service chargé des inscriptions en structures municipales et de la gestion de ces structures, et le RAM qui propose une liste d'assistantes maternelles disponibles. Ces services renseignent les parents sur l'ensemble des modes d'accueil de la commune, mais ne gèrent pas une liste de demandes concernant également les structures associatives, ni pour la crèche inter-entreprises.

Au terme d'une réflexion engagée depuis au moins deux ans, la ville de Laval a décidé la mise en place d'un guichet unique, devant permettre à la direction de la petite enfance de renseigner les familles non seulement sur l'offre, mais également sur les disponibilités de toutes les structures.

Ce dispositif ne concerne pas la crèche privée, dont le mode de gestion des places - réservées à des entreprises - ne permet pas de proposer des places à toutes les familles.

Laval a créé, gère et finance en partenariat avec la CAF, un RAM qui fonctionne avec deux animateurs et un agent administratif chargé de l'accueil des familles et des assistantes maternelles. Le RAM informe sur l'ensemble des dispositifs de la petite enfance de la ville (municipaux, associatifs et privé). Il gère également une liste d'assistantes maternelles disponibles, qui s'inscrivent volontairement au RAM et indiquent leurs places disponibles.

7.3.3 L'attribution des places

Les formalités concernant les admissions font l'objet du point II du règlement de fonctionnement qui a été approuvé par l'assemblée délibérante le 6 février 2010.

Les demandes d'attributions dans les EAJE sont centralisées pour les accueils permanents, par le service de la petite enfance qui utilise le logiciel MAELYS ; il ne gère que

les établissements municipaux. Pour les accueils occasionnels, les demandes sont enregistrées directement par le multi-accueil choisi par la famille, également avec le logiciel précité.

Les listes d'attente sont gérées par le service de la petite enfance, en fonction des places attribuées, des dates de demandes des familles et des priorités définies lors des commissions d'admission.

La commune gère uniquement, de façon centralisée, les structures municipales. Pour les admissions, une commission se réunit chaque mois et est composée de l'élue en charge du secteur, de la directrice de la petite enfance et des directeurs des EAJE. Une liste des demandes nouvelles et celles en liste d'attente est présentée par ordre d'inscription dans un EAJE. Les familles formulent un choix d'établissement prioritaire, suivi de deux autres choix. Les places sont attribuées en fonction des dates d'inscription et des choix de la famille. Des priorités supplémentaires sont considérées : démarche de retour à l'emploi ou de formation, recommandation par la PMI, familles monoparentales, enfants handicapés.

La mise en place des multi-accueils dans les haltes-garderies a permis d'apporter une réponse pour des contrats courts (de un à trois jours) ou de courte durée (de un à trois mois), notamment en cas de retour à l'emploi. Cette possibilité a été étendue aux crèches collectives à compter de leur passage vers un fonctionnement en multi-accueil en septembre 2012.

Les parents non retenus et portés en liste d'attente sont contactés téléphoniquement par le RAM, qui leur propose une aide à la recherche d'un autre mode d'accueil et plus particulièrement pour une recherche d'assistantes maternelles indépendantes.

7.3.4 L'adéquation de l'offre aux besoins des familles

7.3.4.1 *1° L'évaluation des réponses apportées*

La ville de Laval ayant constaté une demande pour des accueils en horaires décalés, elle a favorisé la création de micro-crèches sur son territoire (trois depuis 2008). Elle a, par ailleurs, transformé les haltes-garderies en multi-accueils, afin d'apporter une réponse aux demandes d'accueil sur des contrats courts, sachant que les demandes d'accueil de quatre et cinq jours sont plus particulièrement satisfaites dans les quatre crèches collectives.

Une réflexion a, en outre, été menée pour transformer les crèches municipales en multi-accueils, afin d'accueillir les enfants de manière occasionnelle. Des contrats inférieurs à quatre jours pourront également être proposés dans ces établissements.

La ville de Laval constate que les demandes des familles ne portent plus sur des forfaits de quatre et cinq jours, en raison de la précarité croissante du travail. Elle n'a pas émis d'objection à la création de la crèche privée, qui apporte des réponses différentes, notamment *via* une réservation de places par les entreprises locales, les enfants accueillis ayant l'un de leurs parents qui travaille au sein de ces entreprises.

Sont pris en compte, dans le tableau suivant, tous les enfants accueillis au moins une fois dans un EAJE géré par la collectivité :

LE TAUX DE SERVICE EN EAJE					
	2007	2008	2009	2010	2011
Nbre d'enfants de moins de 3 ans (A)	1961	1937	1989	1966	1889
Nbre d'enfants gardés en accueil collectif (B)	742	968	897	822	808
Nbre d'enfants gardés en EAJE pour 100 enfants ((B/A)*100)	37,84	49,97	45,10	41,81	42,77

Source : commune de Laval

Les parents formulant une demande d'accueil permanent ou occasionnel reçoivent une réponse à leur demande. La direction propose des accueils selon l'amplitude horaire maximum de 7 heures 30 à 19 heures, tous les jours ouvrés de l'année, y compris pendant les vacances scolaires et la période estivale où des regroupements de structures peuvent parfois être opérés.

Le taux ou la fréquence de rupture des contrats d'emploi des assistantes maternelles à la demande des parents ne sont connus ni des services du conseil général ni de ceux de la ville de Laval, s'agissant de contrats entre particuliers employeurs et assistantes maternelles employées.

7.3.4.2 2° Les modalités d'évaluation de la satisfaction des familles

Il n'existe pas de procédure formalisée pour mesurer la satisfaction des parents. Chaque établissement petite enfance peut, cependant, solliciter ces derniers pour connaître leur avis, notamment à l'occasion du départ des enfants. En 2010, le conseil municipal a institué au sein des crèches des conseils d'établissement, afin d'organiser la participation des familles à la vie de la structure. En juin 2011, un conseil d'établissement a été créé au sein de la crèche familiale. Ces instances permettent un échange avec les délégués des parents.

7.3.5 Les impacts de la politique d'accueil du jeune enfant

Le département de la Mayenne et la ville de Laval se caractérisent par un taux d'emploi important des femmes. Ainsi, il est de plus de 64 % dans l'agglomération lavalloise, contre 62 % au niveau régional et 59 % au plan national. Cette situation est, sans nul doute, favorisée par une offre quantitative d'accueil des jeunes enfants qui répond aux besoins des familles.

Par ailleurs, le taux de familles monoparentales est plus élevé à Laval et dans son agglomération (plus de 15 %) que dans le reste du département (12 %). Dans ce contexte, la souplesse dans le fonctionnement des structures est essentielle. L'action de la ville pour transformer les structures en multi-accueils et proposer des séjours de courte durée sera donc poursuivie et amplifiée.

7.4 Le coût du service rendu

7.4.1 L'évaluation des coûts de la politique d'accueil de la petite enfance

7.4.1 - a)° La comptabilisation des dépenses globales d'accueil de la petite enfance

En termes comptables, au sein de la fonction budgétaire 6 « famille », la sous-fonction 64 « crèches et garderies » permet d'identifier les dépenses relatives à l'accueil de la petite enfance.

Le poids de l'activité « petite enfance » dans les dépenses totales de la collectivité est retracé dans le tableau suivant :

Tableau 1 - Dépenses relatives à "l'accueil de la Petite Enfance"

	2007	2008	2009	2010	2011	2011/2007
Dépenses totales K€ A	58 865 000	61 809 000	60 677 000	60 677 000	63 910 000	+ 8,57 %
Dont dépenses enfance B	4 253 910	4 426 583	4 393 946	4 464 177	ND	
Ratio B/A	7,22 %	7,16 %	7,24 %	7,35 %		

Ces chiffres attestent d'une grande stabilité du coût global de la politique d'accueil de la petite enfance entre 2007 et 2011.

Aucune réponse n'a été apportée aux questions de la chambre concernant les instruments et données dont disposerait la collectivité pour évaluer le coût des structures d'accueil collectif dont elle est gestionnaire, ni à celles relatives à l'existence d'un tableau de bord permettant un suivi financier périodique et consolidé de ses structures d'accueil de la petite enfance. Il en a été de même pour la question de l'existence d'une comptabilité analytique.

La ville précise que « d'autres dépenses sont également réalisées pour assurer la mission Petite Enfance, notamment pour les relais assistantes maternelles et les lieux d'accueil enfants parents », vraisemblablement pour indiquer que toutes les dépenses de cette politique ne sont pas comptabilisées à la sous-fonction 64. Cette précision n'est, cependant, assortie d'aucun chiffrage, ni d'aucune indication sur le mode de comptabilisation des dépenses correspondantes.

Le tableau suivant retrace le budget des RAM et son évolution entre 2009 et 2010 :

	2009	2010	% 2010 2009
DEPENSES			
Personnel	92 674,61 €	102 580,33 €	10,69
directes	5 299,62 €	6 641,80 €	25,33
indirectes	6 858,20 €	6 936,26 €	1,14
Total	104 832,43 €	116 158,39 €	10,80
RECETTES			
Directes	32 740,20 €	34 176,00 €	4,39
Subvention	72 092,23 €	81 982,39 €	13,72
Total	104 832,43 €	116 158,39 €	10,80

Source : commune de Laval

7.4.1 - b) ° Le coût par équipement

La principale dépense de la politique d'accueil de la petite enfance résulte des coûts des structures que la ville subventionne. Il a été procédé à une agrégation des principaux types de dépenses par année, puis à leur ventilation par type de structure :

Type dépenses	2008	2009	2010	2011	Totaux
Directes	229 667,00 €	202 701,00 €	238 103,00 €	285 623,00 €	956 094,00 €
Personnel	3 550 735,00 €	3 486 958,00 €	3 542 279,00 €	3 685 472,00 €	14 265 444,00 €
Indirectes	264 625,00 €	258 273,00 €	228 893,00 €	224 966,00 €	976 757,00 €
Totaux	4 045 027,00 €	3 947 932,00 €	4 009 275,00 €	4 196 061,00 €	16 198 295,00 €

Source : commune de Laval

Les charges de personnel constituent, sans surprise, le principal poste de dépense, oscillant entre 3,4 M€ et 3,6 M€, et augmentant de 3,7 % entre 2008 et 2011. Loin derrière, viennent les charges indirectes, qui recouvrent notamment les dépenses d'assurance (personnels, bâtiments, véhicules), de communication (impression et tirage de documents), d'affranchissement, de bureautique (maintenance des logiciels, téléphonie, internet) et d'entretien des locaux. Il convient de relever la baisse de près de 15 % de ce poste de dépenses. Les charges directes, à peine moins élevées que les charges indirectes, ont, pour leur part, augmenté d'un peu plus de 24 % au cours de la même période.

La déclinaison de cette ventilation par type de structure est également cohérente avec l'offre lavalloise, qui se caractérise par la prédominance des crèches collectives, la présence résiduelle d'une crèche familiale, le développement des multi-accueils associatifs.

Type dépenses	2008	2009	2010	2011	Totaux
Directes	229 667,00 €	202 701,00 €	238 103,00 €	285 623,00 €	956 094,00 €
crèches collectives	182 040,00 €	154 761,00 €	185 548,00 €	227 682,00 €	
crèche familiale	17 238,00 €	18 088,00 €	16 683,00 €	19 663,00 €	
multi-accueils	30 389,00 €	29 852,00 €	35 872,00 €	38 278,00 €	
Personnel	3 550 735,00 €	3 486 958,00 €	3 542 279,00 €	3 685 472,00 €	14 265 444,00 €
crèches collectives	2 627 024,00 €	2 561 425,00 €	2 623 025,00 €	2 742 566,00 €	
crèche familiale	426 166,00 €	441 684,00 €	436 378,00 €	377 992,00 €	
multi-accueils	497 545,00 €	484 479,00 €	482 876,00 €	564 914,00 €	
Indirectes	264 625,00 €	258 273,00 €	228 893,00 €	224 966,00 €	976 757,00 €
crèches collectives	196 633,00 €	190 087,00 €	166 468,00 €	170 301,00 €	
crèche familiale	31 038,00 €	32 184,00 €	30 057,00 €	21 025,00 €	
multi-accueils	36 954,00 €	36 002,00 €	32 368,00 €	33 640,00 €	
Totaux	4 045 027,00 €	3 947 932,00 €	4 009 275,00 €	4 196 061,00 €	16 198 295,00 €

Source : commune de Laval

7.4.1 - c)° Les dépenses d'équipement

La forte augmentation des dépenses d'équipement constatée à partir de 2010 résulte de la création d'un nouvel équipement dans le quartier Pommeraies :

Dépenses d'investissement de la collectivité gestionnaire

	2008	2009	2010	2011
Dépenses				
21318 Constructions autres bâtiments publics			1 360 000	951 229,89
2184 Mobilier	1248,00	361,19	358,80	24 616,51
2188 Autres immobilisations corporelles	3310,25	5853,03	8371,81	39617,98
2313 Immobilisations en cours constructions	9891,76	17361,47	51490,93	11224,25
2312 Immobilisations en cours terrains				5221,97
RAR au 31/12		889,82	2160,25	111 004,12
Dépenses de l'exercice	14 450,01	23 575,69	1 420 221,54	1 078 910,60

Source : commune de Laval

7.4.2 Les financements de la politique d'accueil de la petite enfance

7.4.2 - a) Les différentes participations

Le poids respectif des différents contributeurs et le montant de leurs participations en 2010 sont retracés dans le tableau suivant :

Services	Parents	CAF	MSA	SNCF	Ville	TOTAL
Service Petite Enfance	0,00 €	275 572,69 €	0,00 €	0,00 €	-39739,82	235 832,87 €
Subventions aux assoc.					102 900,00 €	102 900,00 €
Crèche collective A Tire d'Aile	224 057,04 €	311 641,82 €	1 330,96 €	6 725,95 €	277 176,11 €	820 931,88 €
Crèche collective Titsou	201 640,67 €	271 620,84 €	9 732,28 €	7 258,40 €	541 670,10 €	1 031 922,29 €
Crèche collective La p'tite sirène	174 994,75 €	237 320,66 €	8 612,75 €	4 511,74 €	176 389,55 €	601 829,45 €
Crèche l'île aux épices	113 317,97 €	169 881,65 €	5 626,47 €	0,00 €	231 537,99 €	520 364,08 €
Total crèches collectives	714 010,43 €	990 464,97 €	25 302,46 €	18 496,09 €	1 226 773,75 €	2 975 047,70 €
Crèche familiale Maison des Lutins	70 905,87 €	156 821,54 €	7 449,81 €	0,00 €	247 941,62 €	483 118,84 €
Halte-garderie Tom Pouce	15 473,32 €	66 029,63 €	5 565,15 €	0,00 €	158 735,01 €	245 803,11 €
Halte-garderie Trois Pommes	9 405,03 €	52 286,52 €	0,00 €	0,00 €	106 894,80 €	168 586,35 €
Halte-garderie Pain d'Epices	16 228,86 €	45 895,75 €	1 037,24 €	0,00 €	73 568,00 €	136 729,85 €
Total halte-garderies	41 107,21 €	164 211,90 €	6 602,39 €	0,00 €	339 197,81 €	551 119,31 €
Relais Assistantes maternelles	0,00 €	34 176,00 €	0,00 €	0,00 €	81 982,39 €	116 158,39 €
TOTAL	826 023,51 €	1 621 247,10 €	39 354,66 €	18 496,09 €	1 959 055,75 €	4 464 177,11 €

Source : commune de Laval

La hiérarchie des financeurs s'établit donc ainsi : la commune, à hauteur de près de 44 %, la CAF pour un peu plus de 36 %, les familles pour 18,50 % et enfin, subsidiairement, la MSA (0,88 %) et la SNCF (0,41 %).

7.4.2 - b) Le Contrat Enfance Jeunesse

Comme indiqué plus haut, un contrat Enfance jeunesse a été signé avec la Caisse d'Allocations Familiales de la Mayenne, pour les années 2008 à 2011. Les sommes versées dans ce cadre viennent en atténuation de la dépense globale de la petite enfance. Elles ne sont pas affectées à une dépense ou à une structure particulière. Le détail des actions financées et le montant affecté à chaque action sont connus lors du versement, mais ne sont pas répartis par action.

	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense petite enfance A	4 253 910	4 426 583	4 393 946	4 464 177	
Participation CEJ B	287 954	329 708	308 474	275 573	
Ratio B/A	6,76 %	7,44 %	7,02 %	6,17 %	

Source : commune de Laval

Selon la ville, les réfections appliquées ne l'ont été ni en raison d'un taux d'occupation inférieur à 70 %, ni en raison d'un prix plafond supérieur à 7,22 €. Cependant, la collectivité a mis en place les multi-accueils et des agréments modulés afin de diminuer le coût de fonctionnement des haltes garderies et d'assurer un taux d'occupation au plus proche de la réalité, c'est à dire en fonction des variations de la capacité d'accueil dans la journée.

7.4.2 - c) La participation des familles

Les montants inscrits au compte administratif pour 2010 font état d'une participation des familles de l'ordre de 826 000 € (redevances et prestations).

Cette participation varie selon le type de structure.

En crèche collective, le coût par heure est de 6,65 €, dont 1,60 € à la charge des familles, soit 24,06 %. En crèche familiale, le coût par heure est de 8,10 €, dont 1,19 € à la charge des familles, soit 14,69 %. En multi-accueils, le coût par heure est de 9,02 €, dont 2,69 € à la charge des familles, soit 29,82 % (chiffres 2010).

7.4.3 Quelle utilisation les différents partenaires font-ils des résultats des évaluations réalisées ?

« *Il n'y a pas d'échanges formalisés avec nos partenaires sur le coût de la politique d'accueil des jeunes enfants* » : cette réponse de la ville confirme le déficit de transversalité entre les différents acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant et l'absence d'une démarche évaluative commune.

Recommandation de poursuivre l'effort d'adaptation du dispositif d'accueil de la petite enfance aux besoins des usagers en profitant du nouveau contrat enfance jeunesse pour étudier avec la CAF les conditions d'une tarification au réel.

7.5 Les métiers de la petite enfance

7.5.1 L'état des lieux des ressources humaines

La ville de Laval recrute le personnel des structures municipales. Elle connaît les effectifs et les diplômes des agents affectés au fonctionnement des différents EAJE, qui figurent sur les organigrammes des établissements. Elle ne dispose pas, en revanche, de la liste du personnel travaillant dans les structures associatives ou privées.

Cette dernière précision illustre un certain cloisonnement des différents acteurs concernés par cette politique, dont le dynamisme est notamment porté par les secteurs associatif (association Aid à Dom') et privé (crèche SIGMA).

La liste des assistantes maternelles est accessible par la ville au moyen du site du conseil général. Ce site gère, sur le département, le nombre de places effectives et produit les données concernant les places proposées chez les assistantes maternelles. En revanche il ne produit pas les effectifs d'enfants accueillis sur le territoire de la commune.

Il convient de souligner la focalisation sur son propre champ de compétence de la ville de Laval, qui renvoie vers le département pour tout ce qui relève de la connaissance de l'offre d'accueil individuel, sans avoir mentionné, durant l'instruction, le manque d'exhaustivité du site assistantsmaternels53.fr, et sans s'être référée à cette autre source qu'est le site mon-enfant.fr de la CAF, ni aux différentes sources locales (gestionnaires d'EAJE, RAM) ou nationales (CNAF, DRESS, INSEE), dont les statistiques sont pourtant facilement accessibles.

7.5.2 Les ressources humaines dévolues à l'accueil collectif de la petite enfance

7.5.2 - a) *Les modalités de gestion du personnel*

Le personnel de la direction de la petite enfance est municipal, et relève du statut de la fonction publique territoriale. Les procédures de recrutement répondent aux impératifs légaux d'égalité d'accès aux emplois publics, en veillant notamment à la transparence des offres d'emplois *via* les publications obligatoires à la bourse de l'emploi du centre de gestion (CDG) et à l'instauration de jurys de recrutement, composés de trois personnes, l'élu en charge du personnel, un responsable de la direction petite enfance et un représentant de la DRH.

Depuis plusieurs années, des difficultés apparaissent pour recruter des auxiliaires de puériculture, des éducatrices de jeunes enfants (EJE) et des infirmières spécialisées petite enfance. En raison de l'importance du face à face avec l'enfant, la collectivité indique porter une attention toute particulière à la qualification et à l'expérience du personnel recruté.

La ville précise qu'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est progressivement mise en place, davantage tournée vers les besoins en formations que sur les prévisions d'effectifs, rendues difficiles par les variations d'activités, les évolutions réglementaires liées au taux d'encadrement et les reculs de l'âge du départ à la retraite.

Par ailleurs, pour la ville, la GPEC n'a de sens que si elle intègre une anticipation des contraintes liées au poste et des potentiels reclassements médicaux, qui nécessitent la mise en place d'outils adaptés de prévention, notamment des fiches de postes et des entretiens professionnels intégrant cette thématique. La direction de la petite enfance ne fait pas spécifiquement l'objet d'un suivi quant aux absences, sauf pour ce qui concerne les arrêts pour maladies professionnelles (notamment les TMS³⁸) qui sont annuellement présentés en CHS³⁹. Toutefois, comme dans toutes les structures liées au secteur de l'enfance, on constate une saisonnalité des arrêts maladies, notamment l'hiver. Pour pallier les absences imprévues et éviter le développement d'une précarité nourrie par les contraintes de service, la ville a mis en place une cellule d'agents titulaires remplaçants.

L'emploi du personnel titulaire est privilégié, comme l'impose la réglementation. Toutefois, pour faire face aux absences, la ville estime que le recours à des agents non-titulaires s'impose, en privilégiant des contrats mensualisés.

7.5.2 - b) La direction de l'établissement

Les EAJE sont le plus souvent placés sous la responsabilité d'une puéricultrice, assistée d'une éducatrice de jeunes enfants (EJE), ou d'une EJE assistée d'une infirmière. Les trois structures municipales - dont l'effectif est supérieur à 60 places - ont toutes à leur direction un binôme directeur et directeur adjoint (l'un ayant une formation paramédicale, l'autre une formation d'éducateurs de jeunes enfants). Les plus petites structures (moins de 40 enfants) sont placées sous la responsabilité d'une EJE.

Laval applique la réglementation, à savoir que si elle ne peut recruter du personnel en adéquation avec les textes, soit en termes de diplôme soit en termes d'ancienneté de diplôme, elle sollicite alors une dérogation de la part du président du conseil général.

Le diplôme de puéricultrice lui semble adapté à l'accueil des enfants sains, des enfants malades et des enfants porteurs de handicap. La prise en charge des enfants malades (prise de médicaments) nécessite, toutefois, la présence d'un personnel formé en mesure d'assurer cette responsabilité.

7.5.2 - c) L'encadrement des enfants

La ville de Laval indique que « les taux d'encadrement des enfants sont respectés. Le taux est modulé en fonction des effectifs d'enfants prévisibles au cours de la journée (demande d'agrément modulé transmise au Président du conseil général) ».

Les 59 agents en charge directe des enfants sont à 91 % des auxiliaires de puériculture (54 agents) et à 9 % des agents titulaires du CAP petite enfance ou d'un diplôme équivalent (cinq agents). Le recrutement d'auxiliaires de puériculture est privilégié en raison de leur formation spécifique en direction des enfants de moins de trois ans - dans la dimension

³⁸ TMS : Troubles musculo-squelettiques.

³⁹ CHS : Comité d'hygiène et de sécurité.

soins notamment -, ce qui permet une prise en charge adaptée des enfants sains, mais aussi malades.

7.5.2 - d) *La formation du personnel*

- La formation initiale

La répartition par qualification des agents intervenant dans les EAJE (106 agents au total) est la suivante : deux infirmières puéricultrices, deux infirmières, 16 éducatrices de jeunes enfants, 54 auxiliaires de puériculture, trois CAP Petite Enfance, huit assistantes maternelles, et 21 titulaires d'autres diplômes, comprenant notamment les agents des services généraux (cuisine, lingerie, ménage).

D'autres agents participent à la mission petite enfance de Laval, mais sans intervenir auprès des EAJE : deux attachés territoriaux, deux éducateurs de jeunes enfants, une auxiliaire de puériculture et trois assistants administratifs.

- La formation professionnelle

Au cours de l'année 2011, 118 agents ont reçu une formation pour un coût d'un peu plus de 15 500 €. Les formations les plus suivies sont celle sur les gestes de premiers secours (86 stagiaires), celle relative à la sécurité incendie dans les ERP⁴⁰ (47 stagiaires), à l'accueil d'un enfant en situation de handicap (29 stagiaires), ou encore celle concernant l'alimentation du tout petit (25 stagiaires).

7.5.3 L'agrément, la formation et le contrôle des assistantes maternelles

La procédure d'agrément et de contrôle des assistantes maternelles relève du conseil général.

La ville précise, à juste titre, que « *les assistantes maternelles exercent librement leur métier - notamment en termes de tarif, d'horaires, de contrat d'accueil et de contrat de travail - . La ville n'exerce aucune régulation à ce propos.* ». Le RAM propose des temps d'écoute et d'animations dans un objectif de professionnalisation des assistantes maternelles.

7.6 La transition entre l'accueil du jeune enfant et sa scolarisation

Les services départementaux de l'éducation nationale ne tiennent pas compte, pour les ouvertures et fermetures de classes, de la présence des enfants de moins de trois ans, sauf dans les écoles situées en réseau de réussite scolaire (RRS). Laval est la seule ville mayennaise à être dotée d'un tel réseau, dont neuf écoles font partie. L'évolution du poids des enfants de moins de trois ans dans les écoles publiques situées en RRS a, selon l'Inspection d'Académie, été la suivante :

⁴⁰ ERP : Etablissements recevant du public.

	2008			2009			2010			2011			2012		
	-3a	% sur Préél	% sur 1er D	-3a	% sur Préél	% sur 1er D	-3a	% sur Préél	% sur 1er D	-3a	% sur Préél	% sur 1er D	-3a	% sur Préél	% sur 1er D
PUBLIC	55	13,3 %	5,6 %	83	16,2 %	7,2 %	60	12,3 %	5,3 %	55	11,1 %	4,8 %	72	13,6 %	6,1 %

Source : DDSEN 53

On constate une grande stabilité des effectifs et des pourcentages de scolarisation au cours de la période considérée. Laval a précisé « *accepter la scolarisation des enfants de moins de trois ans, en concertation avec les directions des écoles. Compte tenu des effectifs, la ville peut être amenée à proposer aux parents de ces enfants la scolarisation dans une autre école que celle demandée initialement. Les projets d'établissements des EAJE intègrent un important volet éducatif, le recrutement d'une coordinatrice pédagogique ayant renforcé cette dimension. La demande des parents pour préscolariser leurs enfants est prise en compte dans le cadre de la procédure normale d'inscription dans les écoles* ».

Il n'existe pas de dispositif de type « classe-passerelle », fruit d'une contractualisation entre la collectivité, la CAF (financement dans le cadre du contrat enfance) et le ministère de l'éducation nationale (mise à disposition d'un enseignant par classe). La ville n'a pas créé, non plus, de jardin d'éveil, la plupart des demandes de scolarisation des enfants de moins de trois étant acceptées.

RECOMMANDATIONS

1. Rendre accessible à tout citoyen un organigramme fonctionnel et nominatif, appuyé d'une définition précise des compétences de chaque service et de chaque agent, outil indispensable de sécurisation de la gestion de la collectivité.
2. Etablir un bilan de l'activité de la cellule de contrôle de gestion créée sur recommandation de la chambre dans son précédent rapport, afin de déterminer si elle a permis d'instituer une véritable dynamique transversale.
3. Se conformer à l'instruction M 14 quant à la constitution de provisions, qu'il s'agisse des emprunts et instruments financiers, des garanties d'emprunt ou des litiges. Appliquer les procédures de provisionnement prévues par l'avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 du CNoCP⁴¹ sur la comptabilisation des dettes financières et des instruments dérivés.
4. Opérer un choix pérenne quant au recours à la technique des AP/CP⁴², afin d'améliorer la lisibilité de la section d'investissement.
5. Renforcer la formalisation de l'action municipale concernant la stratégie de gestion de la dette et le cahier des charges de consultation des banques.
6. Maintenir l'effort de réduction du décalage entre postes budgétaires et postes pourvus, et se conformer à l'instruction M14 en incluant dans le tableau de l'annexe « Etat du personnel-C1 » les agents relevant de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 2004.
7. Modifier la délibération du 31 janvier 2011 afin de clarifier les modalités de versement du régime indemnitaire en cas de congés.
8. Poursuivre l'effort d'adaptation du dispositif d'accueil de la petite enfance aux besoins des usagers en profitant du nouveau contrat enfance jeunesse pour étudier avec la CAF les conditions d'une tarification au réel et d'une intercommunalisation de la compétence.

⁴¹ CNOCP : Conseil de normalisation des comptes publics.

⁴² AP/CP : Autorisations de programme et crédits de paiement.