Chambre régionale des comptes
Pays de la Loire

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LA FLÈCHE

(Département de la Sarthe)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 13 avril 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES EN LIEN AVEC D'AUTRES ACTEURS 9
2 LA POLITIQUE MUNICIPALE VIS-A-VIS DES ASSOCIATIONS 10
2.1 Le suivi des suites 10
2.1.1 Les mesures de publicité 10
2.1.2 La valorisation des concours en nature 11
2.1.3 La rémunération des cadres dirigeants d'associations 12
2.1.4 Le suivi de l'usage des subventions versées et le pilotage de l'octroi de subventions ... 13
2.2 Le conventionnement des associations bénéficiant d'un concours annuel supérieur à 23 000 € et le contrôle par la commune de l'utilisation des subventions 13
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES 15
3.1 Les budgets annexes 15
3.2 La qualité de l'information financière 16
3.2.1 Le calendrier budgétaire 16
3.2.2 Les notes explicatives de synthèse 19
3.2.3 La mise en ligne des informations financières 19
3.2.4 Les états financiers et annexes aux documents budgétaires 20
3.2.5 La sincérité des prévisions budgétaires 21
3.3 LA FIABILITÉ DES COMPTES 22
3.3.1 Les provisions 22
3.3.2 La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser 22
3.3.3 L'inventaire et l'état de l'actif 26
4 SITUATION ET PERSPECTIVES FINANCIÈRES 27
4.1 Les charges de gestion 27
4.2 Les produits de gestion 28
4.3 La formation de l'autofinancement du budget principal 29
4.4 L'investissement et son financement 30
5 GESTION DE LA DETTE ET ENDETTEMENT 32
6 LE PILOTAGE DE L'INVESTISSEMENT – ENQUÊTE NATIONALE DES JURIDICTIONS FINANCIERES 33
6.1 Stratégie et décision d'investissement 33
6.1.1 Cadre stratégique 33
6.1.2 Évaluation du besoin et décision d'investissement 34
6.1.3 Décision d'investir et contrainte financière 35
6.2 Les axes prioritaires d'investissement 36
6.2.1 Les domaines prioritaires 36

6.2.2 La répartition entretien-renouvellement/opérations nouvelles 36
6.3 Les acteurs extra-communaux 38
6.4 Le mode de pilotage 39
6.4.1 Pilotage et acteurs tiers 39
6.4.2 Le pilotage comptable 39
6.4.3 Le pilotage financier 40
6.4.4 Le pilotage budgétaire 40
6.4.5 Le pilotage technico-financier : l'exemple du projet de nouveau cinéma 41
6.5 Investissement et démarche d'évaluation 41
7 COVID-19 : GESTION ET IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE (PREMIER CONFINEMENT) 42
7.1 Crise sanitaire et organisation interne des services 42
7.2 Les actions conduites 42
7.2.1 Dans le domaine sanitaire 42
7.2.2 Dans le domaine socio-économique 43
7.3 L'impact financier 43
7.4 Le plan de relance 43

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de La Flèche (Sarthe) à compter de l'exercice 2015.

Des relations à clarifier avec la communauté de communes

Ville-centre de la communauté de communes du pays Fléchois, en représentant plus de la moitié des habitants, la commune de La Flèche a poursuivi au cours de la période sous contrôle un processus de mutualisation de ses services avec ceux de la communauté. Initié avant 2015, il n'a jusqu'à présent pas eu de conséquence manifeste en termes d'économies de dépenses de fonctionnement. Il s'est en outre traduit par un certain chevauchement entre l'exercice des compétences communales et l'exercice des compétences communautaires, peu propice à la clarté et la transparence du rôle de chaque entité.

Une situation financière tendue

Sur le plan financier, les charges de gestion se sont accrues à un rythme sensiblement plus rapide que celui des produits de gestion, d'où une diminution de l'épargne brute, légèrement enrayée toutefois en fin de période sous contrôle, du fait d'une nette diminution des frais financiers à la suite de la renégociation d'emprunts structurés et d'une légère diminution des charges à caractère général.

La renégociation d'emprunts structurés en 2016 s'est traduite par un accroissement significatif de l'encours de dette entraînant une augmentation mécanique du nombre d'années nécessaires, au vu du montant d'épargne, pour assurer le remboursement : plus de 10 ans en 2017, plaçant la commune dans une situation nettement moins favorable que les communes de la même strate démographique, même si l'écart tend à se réduire en fin de période. La commune est ainsi aujourd'hui dans une situation financière tendue qui la place devant un dilemme : réaliser des économies à court terme au risque d'obérer sa capacité à procéder à des changements structurels nécessaires (programmation pluriannuelle, anticipation des coûts de fonctionnement, rationalisation des méthodes de sélection des projets d'investissement) ou bien procéder à certaines réformes structurelles, susceptibles cependant d'engendrer dans l'immédiat des tensions financières accrues.

Une plus grande rigueur nécessaire dans les relations avec les associations

Le manque de rigueur et de transparence dans ses relations avec la communauté du Pays Fléchois peut également s'observer dans ses relations avec les tiers et dans ses procédures internes de prise de décision.

L'examen de la politique conduite vis-à-vis des associations révèle que la commune n'a tenu compte ni des observations, ni des recommandations du précédent rapport de la chambre. La valorisation des aides en nature n'est pas réalisée, les critères de fixation des montants de subvention ne sont pas suffisamment formalisés, les conventions liant la commune à certaines associations, notamment sportives et culturelles, ne fixent pas d'objectif et rendent en conséquence très difficile la mise en œuvre de toute démarche d'appréciation *ex-post* du bon usage des subventions versées.

Une rationalisation souhaitable du mode de pilotage de l'investissement selon un horizon pluriannuel qui doit être mieux maîtrisé

L'examen du mode de pilotage de l'investissement s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) sur ce thème. Les principales observations de la chambre sont à cet égard les suivantes :

- une absence de cadre stratégique et de programmation pluriannuelle ;
- une absence d'outils opérationnels permettant d'objectiver les choix réalisés en fonction de critères relatifs à des priorités par ailleurs affichées, en termes notamment d'économies de fonctionnement ou de performance environnementale ;
- une absence de culture de l'évaluation ;
- une insuffisante mobilisation d'outils d'appréhension des besoins des usagers *ex-ante* ;
- une connaissance insuffisante du patrimoine ;
- une absence de culture de comptabilité analytique.

C'est dans ce cadre que se sont déployées au cours de la période sous contrôle certaines grosses opérations d'investissement (reconstruction d'un gymnase, rénovation de la salle de spectacle Coppélia, construction d'un nouveau cinéma en centre-ville), à l'origine de la vigueur des dépenses d'équipement. Malgré leur triplement de 2015 à 2019, celles-ci demeurent, rapporté au nombre d'habitants, à un niveau moindre que celui atteint en moyenne dans les communes de la même strate de population.

Une amélioration attendue de la qualité et de la transparence de l'information financière

Des modifications de pratiques paraissent souhaitables tant vis-à-vis des élus (calendrier budgétaire, usage des décisions modificatives, contenu du rapport d'orientations budgétaires, inexistence d'une note explicative de synthèse), que des citoyens (absence de publication en ligne d'informations financières pourtant obligatoires, erreurs et caractère incomplet de plusieurs annexes au compte administratif).

La nécessité d'une application plus stricte de la règlementation pour garantir la sincérité des comptes

La chambre souligne le risque d'insincérité pesant sur les comptes produits par la commune, dès lors notamment que ses recettes sont artificiellement majorées par la comptabilisation inappropriée de restes à réaliser (recettes de FCTVA, emprunts, amendes de police). La chambre relève également que la mise en œuvre de la comptabilité d'engagement peut donner lieu à des engagements *a posteriori*.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Encadrer sans délai par voie de conventions les mises à disposition d'agents entre la communauté de communes du Pays Fléchois et la commune de La Flèche.

Recommandation n° 2 : Appliquer la réglementation relative aux documents que les associations subventionnées doivent produire en vue d'un contrôle effectif de l'usage des subventions versées (article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

Recommandation n° 3 : Faire évoluer le mode de pilotage des relations avec les associations, notamment en objectivant les critères d'octroi de subventions et en déterminant en amont des objectifs clairement identifiables, condition d'un contrôle efficace et efficient de leur action.

Recommandation n° 4 : Mettre un terme au vote concomitant de décisions budgétaires distinctes et voter au contraire dans un document unique l'ensemble des décisions budgétaires relatives à un même exercice.

Recommandation n° 5 : Ne comptabiliser les restes à réaliser en recettes que dans le strict respect des dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) les encadrant.

Recommandation n° 6 : N'exercer aucune compétence, notamment dans le domaine économique, que les statuts de la communauté de communes du Pays Fléchois réservent exclusivement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

INTRODUCTION

Procédure

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Flèche à compter de 2015 a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2020.

Le courrier de notification d'ouverture du contrôle a été adressé le 24 février 2020 à l'ordonnateur alors en fonction, M. Guy-Michel Chauveau.

Le contrôle, malgré un contexte sanitaire exceptionnel, ponctué par deux périodes de confinement, s'est néanmoins déroulé sur pièces et sur place. Il a donné lieu à quatre questionnaires et à des entretiens, avec le maire en fonction lors de l'ouverture du contrôle, puis avec la maire nouvellement élue à l'issue des élections municipales de 2020, Mme Nadine Grelet-Certenais, ainsi qu'avec le directeur général des services, des responsables de services (comptabilité-finances, communication, cadre de vie et services techniques) et le responsable du cinéma « le Kid ».

Les entretiens de fin de contrôle prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières se sont déroulés, séparément avec l'actuelle et l'ancien ordonnateur, le 20 novembre 2020.

Outre l'examen de la fiabilité des comptes, de la qualité de l'information financière et de la situation et des perspectives financières, le choix des points de contrôle a notamment visé à rendre compte des enseignements qu'avait tirés la commune des précédentes observations et recommandations de la chambre, concernant la politique vis-à-vis des associations et la gestion de la dette[1]. L'examen du pilotage de l'investissement a par ailleurs fait l'objet d'investigations approfondies dans le cadre de la contribution à une enquête nationale des juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes) sur ce thème. L'examen du mode d'exercice des compétences a également été appréhendé, dans le cadre d'un contrôle parallèle de la communauté de communes du Pays Fléchois. Enfin les circonstances particulières de la crise sanitaire ont donné lieu à une tentative de mesure de ses premiers impacts, tant sur l'organisation des services que sur les finances de la commune.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 10 décembre 2020 et a été transmis à Mme Grelet-Certenais et à M. Chauveau le 28 décembre 2020. Un extrait en a été adressé à la présidente de la communauté de communes du Pays fléchois le même jour.

La réponse de M. Chauveau, ancien ordonnateur, a été enregistrée à la chambre le 2 mars 2021. Mme Grelet-Certenais, maire actuelle, n'a pas répondu.

[1] Rapport d'observations définitives de 2015

Présentation de la commune

La commune de La Flèche est située à l'extrême sud du département de la Sarthe, dont elle est, avec plus de 15 000 habitants, la deuxième ville la plus peuplée. Elle est la « ville-centre » de la communauté de communes du Pays Fléchois (14 communes), dont elle compte plus de la moitié des habitants.

Au vu des sources publiques, la commune semble avoir fait de la préoccupation environnementale un aspect important de son action (limitation de la consommation énergétique de l'éclairage public, constructions de bâtiments basse consommation pour certains projets, tels le centre d'hébergement de la Monnerie, véhicules au gaz naturel, suppression des traitements phytosanitaires pour l'entretien des espaces verts, projet d'établissement en 2019 d'un schéma d'aménagement de ville 100 % cyclable). L'examen du mode de pilotage des investissements dans ce domaine invite toutefois à porter une appréciation nuancée sur le mode de prise en compte de la préoccupation environnementale dans la conduite de certains projets.

Après avoir connu un très léger accroissement démographique depuis les années 70, la population fléchoise est stable depuis les années 2000.

La commune comprend davantage de ménages locataires qu'au niveau national (45,7 % contre 42,3 %) et surtout très peu de résidences secondaires (2,1 % contre 9,6 % à l'échelle nationale).

Le taux d'activité des 15 à 64 ans est inférieur de trois points à son niveau national, tandis qu'à l'inverse le taux de chômage y est sensiblement plus élevé (de 4 points environ). Le pourcentage de personnes inactives de plus de 15 ans, sans être retraitées, est d'environ 16 %, contre 12,6 % à l'échelle nationale.

La population est sensiblement plus âgée qu'à l'échelle nationale (la part des plus de 60 ans, d'environ 30 %, y est supérieur de 4 points).

Concernant la structure socio-professionnelle, la population fléchoise est marquée par une sous-représentation des cadres et professions intellectuelles supérieures et professions intermédiaires (respectivement moins de 6 % et à peine 10 % contre près de 10 % et près de 14 % à l'échelle nationale), et à l'inverse, une surreprésentation, de 5 points, des ouvriers (près de 17 % contre à peine 12 % à l'échelle nationale).

Le revenu fiscal moyen des ménages fléchois est inférieur à la moyenne régionale : 22 743 € contre 26 631 € en 2019, année où près de 64 % des ménages ne sont pas imposables.

La politique culturelle semble, pour une part, être assurée par des associations subventionnées, notamment « le Carroi », association culturelle fondée en 1970.

La ville assume la gestion d'équipements culturels (cinéma, école de musique), dont le rayonnement dépasse manifestement le seul périmètre de la commune.

1 L'EXERCICE DES COMPÉTENCES EN LIEN AVEC D'AUTRES ACTEURS

La période sous contrôle a été marquée par le transfert de compétences communales à la communauté de communes du Pays Fléchois (notamment en ce qui concerne l'accueil des jeunes – périscolaire et loisirs- et l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme), sans effet perceptible sur le rythme d'évolution des charges de fonctionnement.

D'une façon générale, la répartition de l'exercice des compétences n'est pas clairement établie entre la commune et la communauté, la commune continue à exercer des compétences qui ressortissent théoriquement à des domaines communautaires exclusifs : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), action économique, voirie (sur le rôle des communes dans le mode d'exercice de la compétence voirie, voir le rapport d'observations consacré à la communauté).

Ce recoupement dans l'exercice de certaines compétences résulte, pour une part, des modalités du processus de mutualisation entre les services communaux et les services communautaires, qui, s'il est poussé (la plupart des directeurs et cadres des services communaux le sont également au niveau des services communautaires) est insuffisamment encadré, s'agissant notamment des dispositions juridiques régissant l'activité des agents, d'où une confusion entre les services communaux et communautaires. À titre d'illustration, les services communaux de la ville de La Flèche interviennent parfois à la demande des communes de la communauté dans des domaines pourtant exclusivement communaux, notamment l'assainissement et l'approvisionnement en eau potable, sans aucun support contractuel et sans contrepartie financière. Une telle absence d'encadrement contractuel est irrégulière, au regard notamment des dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les relations entre la commune et la communauté de communes sont plus rigoureusement définies et encadrées juridiquement lorsqu'elles s'inscrivent dans le cadre de la déclinaison locale de dispositifs nationaux (exemple : « Cœur de ville »).

Nonobstant ses charges de centralité, la commune exerce par ailleurs des compétences dans des domaines qui ont pourtant une envergure manifestement communautaire : tel est le cas de l'exploitation du cinéma et de la salle de spectacle.

Ce maintien d'une compétence communale sur des services d'envergure communautaire s'explique selon la commune par les réticences des « maires ruraux » à assumer leurs responsabilités. Toutefois ces prétendues réticences sont à mettre en relation avec la manière dont la ville-centre conçoit ses relations avec la communauté. Tout se passe comme si celle-ci, nonobstant la représentation de chaque commune membre parmi les élus communautaires, était un prolongement de celle-là, et que l'ordonnateur comme les services agissaient indissociablement au nom des deux entités. Le rapprochement entre la commune et la communauté est censée poursuivre trois objectifs : la réalisation d'économies, l'harmonisation du fonctionnement des structures ville de La Flèche et communauté de communes du Pays Fléchois, enfin la construction, l'animation et le renforcement d'une « vision de territoire ». Si le deuxième objectif est manifestement réalisé, en revanche, ni le premier, ni le troisième ne semblent atteints ni en voie de l'être. Le chevauchement des intérêts de la ville centre et de ceux de la communauté apparaît contribuer à l'entretien d'une défiance de la part des autres communes de la communauté de communes du Pays Fléchois que l'absence d'initiative, visant à façonner un projet et une identité communautaires, n'a pu qu'exacerber.

Recommandation n° 1 : Encadrer sans délai par voie de conventions les mises à disposition d'agents entre la communauté de communes du Pays Fléchois et la commune de La Flèche.

2 LA POLITIQUE MUNICIPALE VIS-A-VIS DES ASSOCIATIONS

2.1 Le suivi des suites

2.1.1 Les mesures de publicité

Dans son précédent rapport de 2015, la chambre faisait plusieurs observations à propos de la politique de la commune vis à vis des associations :

- l'absence de publicité sur Internet des subventions versées par la collectivité, pourtant imposée par le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique ;
- l'absence de valorisation des prestations en nature ;
- le non-respect de la formalité relative à la publication des rémunérations des cadres dirigeants (article 20 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006) pour trois associations qui percevaient annuellement plus de 50 000 €/an de la part de la commune et qui disposaient d'un budget supérieur à 150 000 € ;

- l'absence de production de compte rendu financier pour certaines associations bénéficiant de subventions affectées à des actions ou des projets précis, en contradiction avec les dispositions de l'arrêté du 11 octobre 2006, pris en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, ne permettant pas ainsi à la commune de connaitre avec précision l'utilisation des subventions qu'elle a versées.

La chambre avait recommandé à la commune d'exiger des associations subventionnées les pièces et justificatifs prévus par la règlementation afin d'exercer un contrôle optimal sur les subventions versées ainsi que de s'efforcer de valoriser les aides en nature qu'elle octroie aux associations.

Interrogée sur les suites données à cette recommandation, la commune s'est bornée à indiquer que la délibération prise lors du conseil municipal était publique, ce dont témoignerait l'écho qu'en rendrait la presse, que les comptes rendus faisant mention des subventions aux associations étaient affichés, que l'annexe à la délibération détaillant les subventions attribuées était consultable à la direction de l'administration générale, enfin que chaque association concernée était destinataire d'un courrier précisant la somme qui lui avait été attribuée par le conseil municipal.

La Flèche subventionne plusieurs associations[2] au-delà de 23 000 €. Elle ne met cependant pas en ligne, comme la réglementation[3] l'impose, les informations relatives aux subventions attribuées.

2.1.2 La valorisation des concours en nature

S'agissant de l'absence de valorisation, la commune s'est bornée à indiquer qu'il était difficile de chiffrer les prestations en nature qu'elle octroyait aux associations (mise à disposition des équipements sportifs, de locaux, de matériel), raison alléguée pour laquelle elle ne procède pas à leur valorisation.

---

[2] En 2019, les associations concernées par ce niveau de subventionnement sont :
- La Cie « Têtes d'Atmosphère » (montant de la subvention : 29 500 €),
- Le Comité des Fêtes (montant de la subvention : 37 000 €),
- Le Carroi (montant de la subvention : 298 200 €),
- L'Organisme de Gestion de l'Enseignement Catholique (OGEC) Sacré Cœur Saint-Jacques (montant de la subvention : 77 009 €),
- L'OGEC Sainte Colombe (montant de la subvention : 91 572 €),
- Le Racing Club Fléchois (montant de la subvention : 87 250 €),
- Uni-Cités (montant de la subvention : 25 000 €),
- Union des Sports Fléchois (montant de la subvention : 67 700 €).

[3] L'article 22 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif imposait avec le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 aux personnes morales de droit public de tenir à disposition du public par voie électronique le montant des subventions accordées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique, dans les conditions fixées par le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006. Une liste annuelle des subventions attribuées devait ainsi, s'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, être publiée sur le site Internet de la commune ou accessible depuis ce site. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a abrogé ces dispositions, et modifié l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui, précisé par l'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, prévoit la mise en ligne des informations relatives aux subventions attribuées pour un montant supérieur à 23 000 €, pour les conventions de subventions intervenues à compter du 1er août 2017.

Pour autant, celles-ci sont identifiées (conventions de mise à disposition) et précisées dans l'annexe du compte administratif relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions (locaux, équipements sportifs, matériel, personnel).

Cette valorisation présente un intérêt, non seulement au regard du critère de la sincérité des comptes mais aussi en termes d'image et de transparence. La chambre encourage en conséquence vivement la commune à y recourir.

2.1.3 La rémunération des cadres dirigeants d'associations

Les associations dont le budget est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité, dont le montant est supérieur à 50 000 €, doivent publier annuellement les rémunérations (ainsi que les avantages en nature) de leurs trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés dans le compte financier.

Les associations concernées, au regard du montant de leur budget et du montant des subventions dont elles bénéficient de la commune, sont :

- le Carroi (sur la saison 2017/2018 : budget en dépenses de 637 853 € et charges de personnel de 105 223 €) ;
- le Racing Club Fléchois (RCF) (en 2019 : budget en dépenses de 358 642 € et salaires et traitement de 76 427 €) ;
- l'Union des Sports Fléchois (USF) (sur la saison 2018/2019 : budget en dépenses de 763 627 € et salaires de 90 997 €).

Concernant la publication de la rémunération des cadres dirigeants, la commune fait valoir l'absence de rémunération de ceux-ci pour les trois principales associations (RCF –USF – Le Carroi). Elle soutient, s'agissant du RCF que seule une personne bénéficie d'un contrat de 30 heures pour animer l'école de football et l'entraînement d'une équipe, et que concernant le Carroi, les seules rémunérations sont celles de salariés (6 ou 7) intervenant au niveau des activités. Elle précise en outre que : « Dans chaque dossier, il y a le compte rendu de la séance, le rapport moral, le bilan d'activités et les projets à venir ». La commune n'a toutefois produit aucune pièce à l'appui de ses dires. De plus, il ressort de l'instruction que l'USF rémunère du personnel, contrairement à ce que soutient la commune.

2.1.4 Le suivi de l'usage des subventions versées et le pilotage de l'octroi de subventions

Enfin, la commune n'a pas été en mesure d'apporter un éclairage sur l'absence de production de compte rendu financier pour les associations bénéficiant de subventions affectées à des actions ou des projets précis[4].

Si elle a produit quelques documents à ce sujet, elle n'a pas été à même d'indiquer précisément le type de contrôle de l'usage des subventions qu'elle aurait mis en place.

Par ailleurs, alors que l'octroi d'une subvention est théoriquement conditionné à la constitution d'un dossier complet, l'absence de pièces requises n'empêche pas l'attribution de concours : en 2019 et 2020 par exemple, la commune a versé à l'Union des Sports Fléchois une subvention alors que son dossier était incomplet (absence du bilan de l'association).

Compte tenu de ce qui précède, la chambre ne peut que constater que sa recommandation n'a pas été suivie d'effet. En effet, la commune ne valorise toujours pas ses prestations en nature et n'exige pas systématiquement les pièces indispensables à un contrôle optimal des subventions versées.

2.2 Le conventionnement des associations bénéficiant d'un concours annuel supérieur à 23 000 € et le contrôle par la commune de l'utilisation des subventions

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de l'article 1er du décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, une convention s'impose pour tout financement public aux associations supérieur à 23 000 €.

La commune a versé en 2019 un montant annuel de subvention supérieur à 23 000 € aux associations suivantes : Le Carroi (montant de la subvention : 278 202 €), Le Racing Club Fléchois (87 250 €), l'Union des Sports Fléchois (67 700 €), le Comité des Fêtes (37 000 €), la Compagnie « Têtes d'Atmosphère » (29 500 €), Uni-Cités (25 000 €). Si une convention lie la commune avec chacune de ces associations, leur contenu est variable selon l'association considérée.

[4] Le contenu de ce compte rendu est détaillé dans l'arrêté du 11 octobre 2006. Il est constitué :

- D'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée ;
- D'annexes contenant :
  - un commentaire sur les écarts entre le budget prévisionnel et la réalisation de l'action ;
  - un tableau de répartition entre le budget principal et le compte rendu financier des charges communes indiquant les critères utilisés ;
  - une information qualitative décrivant, notamment, la nature des actions entreprises et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux du projet.

Tout d'abord, les mentions à prévoir obligatoirement dans la convention, à savoir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation et de versement de la subvention attribuée ne sont pas systématiquement présentes. C'est le cas de la convention de financement du Comité des Fêtes signée le 12 mars 2019 ou encore de la convention de financement du Racing Club Fléchois signée le 17 janvier 2019 mais aussi de la convention de financement de l'Union des Sports Fléchois signée également le 17 janvier 2019, pour lesquelles il manque de nombreuses mentions et en particulier des précisions sur les actions ou opérations financées, ce qui rend difficile à postériori un contrôle de l'utilisation de la subvention octroyée.

Par ailleurs, certaines conventions (celles conclues avec le Racing Club Fléchois et l'Union des Sports Fléchois) prévoient que l'association devra communiquer à la ville la répartition de la subvention ainsi allouée. Or, le dossier de demande de subvention de chacune de ces deux associations ne contient aucun élément de ce type.

Ces associations, alors qu'elles ne respectent pas leurs engagements prévus dans la convention, n'ont pas pour autant été sanctionnées par la commune.

D'autres conventions sont au contraire plus détaillées et les relations partenariales entre la commune et l'association clairement précisées, comme la convention signée le 24 mai 2019 avec l'association Compagnie « Têtes d'Atmosphère » ou encore la convention de financement de l'association « Le Carroi » signée le 31 janvier 2019, même si les modalités de versement de la subvention ne sont pas prévues dans la convention.

Il en est de même de la convention de financement signée le 29 novembre 2016 avec l'association Unis Cité, pour laquelle les engagements de chacun des partenaires sont détaillés.

Cependant, l'association Compagnie « Têtes d'Atmosphère » alors qu'elle bénéficie de subventions affectées à des actions précises (exemple : création d'un spectacle en direction d'un public « adultes »), si elle fournit à la commune notamment ses comptes annuels, ne met à l'inverse pas à disposition de la commune des comptes rendus financiers pourtant obligatoires aux termes de l'arrêté du 11 octobre 2006. Il en est de même de l'association « Le Carroi ».

La chambre invite la commune à améliorer le contenu de ces conventions, en s'inspirant du modèle proposé par la circulaire du 18 janvier 2020 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations et de ses annexes.

La plupart des conventions se limitent à évoquer le principe du contrôle, sans fournir aucune indication relative aux modalités de sa mise en œuvre (Comité des Fêtes - 12 mars 2019 - Le Carroi, Racing Club Fléchois, l'Union des Sports Fléchois).

En outre, lorsque les conventions définissent de façon assez précise le support documentaire des contrôles à réaliser, la commune n'a pas été en mesure de produire d'élément relatif aux modalités effectives de mise en œuvre desdits contrôles et à leurs résultats. La convention de financement signée avec la compagnie « Têtes d'Atmosphère » le 24 mai 2019 prévoit par exemple à son article 5 l'organisation d'un bilan contradictoire artistique et financier au moins une fois par an entre la compagnie et la commune de La Flèche au plus tard le 30 juin de l'année 2019. De même, la convention de financement de l'association Unis Cité prévoit que l'association devra rendre compte régulièrement à la ville des actions menées et devra organiser deux fois par an un comité de pilotage avec les parties prenantes du dispositif sur le territoire. Si l'ancien ordonnateur soutient qu'une rencontre annuelle a lieu entre les membres de la compagnie « Têtes d'Atmosphère », l'adjoint au maire chargé des affaires culturelles et les services pour « dresser le bilan », ou encore que les stipulations de la convention liant la commune à l'association Unis Cité sont respectées, il ne fournit, pas davantage pendant la phase contradictoire de la procédure que durant la phase d'instruction, de document à l'appui de ses dires.

Recommandation n° 2 : Appliquer la réglementation relative aux documents que les associations subventionnées doivent produire en vue d'un contrôle effectif de l'usage des subventions versées (article 10 de la loi n° 2000 321 du 12 avril 2000).

Recommandation n° 3 : Faire évoluer le mode de pilotage des relations avec les associations, notamment en objectivant les critères d'octroi de subventions et en déterminant en amont des objectifs clairement identifiables, condition d'un contrôle efficace et efficient de leur action.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 Les budgets annexes

Outre son budget principal, la commune gère sur la période contrôlée trois budgets annexes en M4, comptabilité applicable aux services publics industriels et commerciaux :

- le budget annexe de l'eau (M 49) ;
- le budget annexe de l'assainissement (M 49) ;
- le budget annexe du cinéma « Le Kid » (M 4).

Après le budget principal, c'est le budget annexe de l'eau qui représente le budget le plus important en volume de dépenses, suivis par les budgets annexes de l'assainissement et du cinéma.

Ces budgets annexes ne représentent qu'une faible part du budget global de la commune. C'est pour cette raison, que la chambre a décidé de procéder à un contrôle de la qualité de l'information financière et de la fiabilité des comptes du seul budget principal.

3.2 La qualité de l'information financière

3.2.1 Le calendrier budgétaire

La présentation du rapport sur les orientations budgétaires prévu à l'article L. 2312-1 du CGCT au conseil municipal intervient bien dans le délai de deux mois précédant l'examen du budget.

La reprise des résultats de l'exercice précédent est effectuée dès la plus proche décision suivant le vote du compte administratif, à savoir à l'occasion du vote d'une décision modificative pour la période sous contrôle, comme le prévoit l'article L. 2311-5 du CGCT.

Si le calendrier est respecté (reprise des résultats avant la fin de l'exercice), la commune reprend cependant les résultats de l'exercice précédent dans le cadre d'une décision modificative alors que c'est l'objet d'un budget supplémentaire.

L'approbation du compte administratif N-1 intervient dans les délais légaux.

Suite à la mutualisation du service des Finances entre la commune et la Communauté de Communes du Pays Fléchois (CCPF), un nouveau calendrier a été mis en place à compter de 2016. Alors que jusqu'en 2015, la commune votait son budget primitif N dans les tous premiers mois de l'année N, à compter de l'exercice 2017, elle vote le budget primitif N à la fin de l'année N-1.

Grâce à ce nouveau calendrier, le travail de préparation budgétaire a été lissé sur une plus longue période et la ville peut consacrer plus de temps à la clôture des comptes, de novembre à fin janvier.

Toutefois, la commune, qu'il s'agisse du budget principal ou des budgets annexes, peut voter plusieurs décisions modificatives[5](DM) pour un seul budget à l'occasion d'un même conseil municipal.

Selon la commune, cette pratique, mise en place également à la communauté de communes, a pour objectif d'améliorer la transparence budgétaire en ne confondant pas dans le cadre d'un même acte budgétaire des inscriptions budgétaires qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs, ainsi que de faciliter la gestion budgétaire par les services concernés.

[5] Jusqu'à trois décisions modificatives peuvent être votées lors d'un même conseil municipal (conseil municipal du 25/06/2018 ou conseil municipal du 17/06/2019).

Chaque décision modificative, toujours selon la ville, a un objectif précis :

- la DM1 reprend les résultats de l'année N -1 et les restes à réaliser (RAR) ;
- la DM2 est chargé de ventiler les crédits votés au budget primitif entre chapitre budgétaire différent ;
- la DM3 inscrit de nouveaux crédits en dépenses et en recettes.

La ville soutient que les élus ont une information distincte, à propos de l'impact des résultats de l'année N-1 sur le budget N de la ville et de l'impact des nouvelles inscriptions sur ce même budget N.

Cependant, ce calendrier ne permet pas aux élus d'avoir une vision d'ensemble des décisions budgétaires votées et d'appréhender leur impact sur le budget de l'année N (résultats N-1 + RAR + nouvelles inscriptions budgétaires).

La chambre recommande à la commune de mettre fin à cette pratique et de voter un budget supplémentaire qui est une décision modificative, dont l'objectif est de reprendre les résultats de l'exercice précédent et éventuellement de voter des décisions nouvelles.

Pour améliorer la qualité de l'information financière des élus, rien n'empêche la commune, en complément, de construire en annexe d'une décision modificative ou d'un budget supplémentaire un document expliquant aux élus les différentes décisions adoptées dans cet acte budgétaire.

Recommandation n° 4 : Mettre un terme au vote concomitant de décisions budgétaires distinctes et voter au contraire dans un document unique l'ensemble des décisions budgétaires relatives à un même exercice.

Les informations présentées dans les rapports d'orientations budgétaires (ROB) adoptés sur la période 2015-2020 de la commune de La Flèche ne répondent pas totalement aux objectifs fixés par l'article L. 2312-1 du CGCT[6], quant à leur contenu.

[6] Article L2312-1 du CGCT : « Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport mentionné au deuxième alinéa du présent article comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Il est transmis au représentant de l'État dans le département et au président de l'établissement public de coopération intercommunale dont la commune est membre ; il fait l'objet d'une publication. Le contenu du rapport ainsi que les modalités de sa transmission et de sa publication sont fixés par décret.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus. »

Des éléments sont absents comme la présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, mais aussi les informations concernant l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail[7].

D'autres sont bien présentés mais mériteraient d'être plus détaillés :

- la présentation des engagements pluriannuels envisagés pourrait être accompagnée de la liste des principales opérations prévues ;
- la partie du rapport consacrée à la dette pourrait être complétée par la présentation de l'évolution des principaux ratios de gestion de la dette et pas seulement de celui relatif à l'évolution de l'annuité de la dette sur les recettes réelles de fonctionnement ;
- la présentation synthétique des prévisions budgétaires sur les quatre années à venir des budgets annexes.

Des informations, qui ne sont pas prévues par les textes sont présentes au ROB comme :

- le contexte national ;
- les incidences des différents projets de lois de finances sur les dotations de l'État ;
- la présentation rétrospective du budget de l'année écoulée ;
- une évolution pluriannuelle des principaux agrégats.

Mais d'autres informations, qui pourraient également intéresser le conseil municipal ne sont pas mentionnées comme :

- les résultats de l'exercice précédent ;
- les grandes orientations de la politique budgétaire de la commune ;
- les évolutions relatives aux relations financières entre la commune et l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) dont elle est membre ;
- l'évolution des taux de fiscalité, même si ces derniers n'ont pas augmenté entre 2015 et 2020.

Afin d'améliorer la présentation du ROB, la chambre invite la commune de La Flèche à se rapporter aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT qui précisent les informations que doit contenir ce document.

[7] Entre 2015 et 2020, le rapport se contente de mentionner des données rétrospectives sur l'évolution des effectifs, sur la répartition hommes/femmes, sur l'âge moyen et sur l'ancienneté ainsi que la ventilation par filières et par catégories des effectifs sans préciser l'année concernée. À compter de 2019, le rapport dresse un portrait type d'un agent de la ville à partir du bilan social 2017 et pour le ROB 2020, ce portrait est dressé sur la base du bilan social 2018.

3.2.2 Les notes explicatives de synthèse

La commune n'établit pas de notes explicatives de synthèse, prévues à l'article L. 2121-12 du CGCT[8].

Elle a fait plutôt le choix de communiquer aux membres du conseil municipal avec la convocation aux assemblées, les documents budgétaires complets (hors annexes) pour l'adoption du budget primitif, du compte administratif et des décisions modificatives. Ces derniers sont par ailleurs accompagnés de pièces complémentaires permettant à la commune d'enrichir les informations ainsi transmises sur des points précis.

Pour l'adoption des rapports d'orientations budgétaires, sont adressés aux membres du conseil municipal les rapports en question.

Malgré l'absence de notes explicatives de synthèse, les documents transmis à la place et remplissant une fonction analogue sont, compte tenu de leur contenu et de leur spécificité, suffisamment détaillés pour permettre aux membres du conseil municipal de mener un vrai débat lors des délibérations,

La chambre invite toutefois la commune à établir, conformément aux dispositions du CGCT, de véritables notes explicatives de synthèse sur les documents budgétaires soumis à délibération, à même de faciliter une appropriation par les élus des thèmes et enjeux des débats.

3.2.3 La mise en ligne des informations financières

Les ROB et les notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et compte administratif ne sont pas mis en ligne sur le site Internet de la commune, contrairement à ce que prévoient les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

Ne sont pas non plus mises en ligne les données essentielles des conventions de subvention dont le montant annuel dépasse 23 000 €, en méconnaissance des dispositions de l'article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Par ailleurs, l'article L. 2121-25 du CGCT impose l'affichage et la mise en ligne des comptes rendus des séances du conseil municipal dans un délai d'une semaine après les réunions. Ces derniers sont bien en ligne sur le site Internet de la commune. Il est cependant regrettable que ne soient mis à disposition que les comptes rendus des conseils municipaux de l'année en cours et de l'année précédente et non ceux tout au moins de l'ensemble du mandat en cours.

Afin d'améliorer la qualité de l'information délivrée aux citoyens, la chambre invite la commune à se mettre en conformité avec les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT ainsi qu'avec celles du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

---

[8] Article L. 2121-12 du CGCT : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal.* »

3.2.4 Les états financiers et annexes aux documents budgétaires

Les états annexes sont destinés à compléter l'information contenue dans les documents budgétaires, en informant le plus précisément possible les élus et les contribuables sur des éléments substantiels du bilan, du « hors bilan » et sur divers éléments qui permettent d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité. Il importe donc que les règles d'information et de transparence soient respectées.

Il ressort du contrôle effectué sur les comptes administratifs du budget principal depuis l'exercice 2015 jusqu'à l'exercice 2019, que les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et de l'instruction budgétaire et comptable M14, relatives aux états à produire en annexe du budget primitif et du compte administratif, sont dans l'ensemble correctement appliquées. La chambre a toutefois constaté quelques anomalies sur les annexes jointes au compte administratif du budget principal.

La chambre a constaté, d'une part, l'absence de certaines annexes pourtant utiles pour compléter l'information des élus et des contribuables :

- l'état relatif au calcul du ratio d'endettement pour les garanties d'emprunt ;
- l'état relatif à l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;
- l'annexe relative à la décision en matière de taux de contributions directes.

D'autre part, elle a constaté de nombreuses erreurs sur plusieurs annexes :

- l'annexe relative aux provisions (erreurs de calcul) ;
- l'annexe relative à la liste des concours attribués à des tiers en subventions et en nature (le montant total des subventions de l'annexe ne coïncide pas avec le montant inscrit au compte administratif) ;
- les annexes relatives à la dette (les informations contenues dans les annexes relatives à la dette comptabilisée sur le budget principal ne coïncident pas toujours avec le compte de gestion, ni avec le compte administratif).

Enfin, certaines annexes sont incomplètes :

- l'état relatif aux informations statistiques, fiscales et financières (le nom de l'EPCI auquel adhère la commune n'est pas systématiquement précisé) ;
- l'état relatif à la liste des organismes de regroupement auxquels adhèrent la commune (il manque les dates d'adhésion pour les comptes administratifs 2017 à 2019) ;
- l'état relatif à la liste des établissements publics créés (il manque les dates de création ainsi que les références des délibérations correspondantes sur l'ensemble de la période contrôlée) ;
- l'état relatif à la liste des services individualisés dans un budget annexe (il manque les dates de création ainsi que les références des délibérations correspondantes sur l'ensemble de la période contrôlée) ;
- l'état relatif à la liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe (il manque pour les comptes administratifs 2018 et 2019 les dates de création, les références des délibérations correspondantes ainsi que la mention relative à la nature de l'activité).

Sur les écarts entre les états de la dette, le compte administratif et le compte de gestion pour la période 2015 2019 (cf. annexe n° 1), la commune a tout d'abord informé la chambre qu'avant 2017, les états de la dette joints au compte administratif étaient réalisés sur Excel avec des saisies manuelles, ce qui pouvait engendrer des erreurs.

Aujourd'hui et depuis 2017, c'est le logiciel de gestion de la dette qui génère automatiquement ces états.

La chambre invite ainsi la commune à une plus grande vigilance au moment de l'édition de ces annexes et à faire preuve de plus de rigueur en procédant à un contrôle systématique des données figurant à ces annexes.

3.2.5 La sincérité des prévisions budgétaires

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement (cf. annexe n° 2) pour le budget principal oscille entre 94 % et 96 %, celui des recettes de fonctionnement entre 99 % et 102 %.

Les prévisions budgétaires sont donc correctes pour la section de fonctionnement et n'appellent pas d'observation particulière.

En investissement (cf. annexe n° 2), le taux d'exécution des dépenses est très bas pendant les trois premières années de la période contrôlée : 55,7 % en 2015, 54,8 % en 2016 et 63,2 % en 2017. Il est en augmentation à compter de 2018 avec 89 % et il atteint 91 % en 2019.

Ce faible niveau s'explique notamment par des difficultés de programmation budgétaire de l'opération de construction du nouveau cinéma, qui a bénéficié de crédits dès 2015 alors que les travaux n'ont démarré qu'au cours de l'année 2018.

Cette opération illustre plus généralement la difficulté de la commune à programmer ses dépenses d'investissement (voir le chapitre 6).

L'évolution est identique concernant le taux d'exécution des recettes. Celui-ci est cependant plus élevé entre 2015 et 2017 que celui des dépenses, oscillant entre 83,8 % en 2015 et 62,3 % en 2017. Il a eu également tendance à baisser entre 2015 et 2017, période où celui des dépenses, lui, a augmenté.

Cette baisse du taux de réalisation des recettes d'investissement entre 2015 et 2017 s'explique, quant à elle, par le rythme faible d'encaissement des subventions d'équipement sur la même période ainsi que par un besoin à la baisse des recettes compte tenu du décalage de certaines opérations en dépenses et en particulier de l'opération d'extension de l'usine Agro Minerai Industrie (AMI) et de mise aux normes du pré-traitement des eaux usées. L'emprunt nécessaire à cette opération d'un montant de 1 450 000 € n'a en effet pas été mobilisé en 2017.

En 2019, le taux de réalisation des dépenses d'investissement (90,7 %) comme celui des recettes d'investissement (88,8 %) se situent à un niveau sensiblement plus élevé.

3.3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.3.1 Les provisions

La commune a opté pour le régime des provisions semi-budgétaires.

Un état des provisions permettant d'en suivre la nature, l'emploi et l'évolution (constitution, reprise, montant) doit être annexé au budget primitif et au compte administratif (article R. 2313-3 du CGCT).

Ce dernier est bien joint aux comptes administratifs 2015 à 2019 mais il présente de nombreuses anomalies.

En effet, d'une part, cette annexe ne précise pas l'objet des provisions constituées sur les trois premières années de la période contrôlée. D'autre part, cet état n'a pas été correctement complété.

Des erreurs ont été constatées dans le suivi des montants des provisions constituées (avant le 1er janvier 2015) et dans les modalités de reprise (2015, 2016 et 2018) (cf. annexe n° 3).

La transmission des délibérations adoptées depuis 2015 sur les provisions a permis à la chambre de vérifier leur objet.

En 2015, la commune a constitué une nouvelle provision de 30 000 € pour des créances douteuses à venir. L'objet de la nouvelle provision constituée en 2016 pour un montant de 50 000 € concerne également des créances douteuses, comme celles constituées en 2017 et en 2018 pour un montant chacune de 30 000 €.

Toutes les reprises sur provisions effectuées sur la période contrôlée sont liées à des admissions en non-valeur de créances, dont le recouvrement a été annulé suite à des procédures collectives et de surendettement.

Par ailleurs, alors que la commune a été confrontée à trois procédures contentieuses sur la période contrôlée, elle n'a pas pour autant constitué de nouvelles provisions, contrairement à ce que prévoit l'instruction budgétaire M 14.

Afin de se conformer à l'article R. 2321-2 du CGCT, la chambre invite la commune à constituer des provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance à son encontre, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter pour elle.

3.3.2 La comptabilité d'engagement et les restes à réaliser

3.3.2.1 La tenue de la comptabilité d'engagement

Depuis 2017, la procédure de l'engagement mise en place à la commune de La Flèche est dématérialisée (cf. annexe n° 4).

Il ressort de cette procédure deux observations :

- la commune a su s'adapter au nouveau portail public de l'État « Chorus Pro », par lequel elle réceptionne depuis le 1er janvier 2017 les factures dématérialisées de ses fournisseurs. En effet, alors que cet outil peut poser des difficultés au moment du rattachement des factures à leur engagement en raison de l'absence de référence au numéro d'engagement sur les factures, celle-ci a réussi à surmonter cet obstacle en mettant notamment en place plusieurs modes de traitement des factures ;
- la maire ni aucun adjoint ne vise de bon de commande jusqu'à 90 000 € HT.

La commune n'a pas réalisé de guide de procédures comptables et financières décrivant le processus à mettre en place pour chaque étape de la chaîne comptable de la définition du besoin jusqu'au paiement par le comptable, en passant par l'engagement de la dépense et la vérification du service fait.

Malgré l'absence de procédure formalisée, la commune a su décrire avec précision les grandes étapes de la chaîne comptable.

La chambre invite la commune à procéder à une certaine formalisation de ses procédures comptables, qui présenterait notamment l'avantage de faciliter la mise en place de contrôles internes dans le cadre d'une démarche de fiabilisation de ses comptes.

Par ailleurs, la chambre a constaté, à partir des fichiers comptables de la commune que chaque mandat était relié à un numéro d'engagement. Force est ainsi de constater que le taux d'engagement des dépenses est de 100 %.

La commune a indiqué sur ce point que si la dépense n'avait pas été préalablement engagée, le logiciel comptable permettait de générer automatiquement un engagement *a posteriori* de la dépense au moment du rapprochement de la facture à l'engagement.

Dans ces conditions, eu égard au mode d'utilisation du logiciel par la commune, compte tenu de l'absence de référence aux numéros de bons de commande ainsi qu'à leur date dans les fichiers comptables transmis, il n'a pas été possible, dans le cadre de l'instruction, d'apprécier le véritable taux d'engagement des dépenses opéré par la commune.

3.3.2.2 Les restes à réaliser

Des écarts ont été constatés entre le compte administratif et l'état des restes à réaliser en 2016 (aussi bien celui transmis en cours d'instruction que celui joint au compte administratif) en recettes du chapitre 26 (« *Participations et créances rattachées à des participations* »). L'écart est de 13 003,20 € (cf. annexe n° 5). La commune n'a pas été en mesure d'en rendre compte.

La chambre a par ailleurs constaté que de nombreuses inscriptions de recettes en restes à réaliser (RAR) ne reposaient sur aucune pièce justificative :

- des recettes de FCTVA en 2015, 2016 et 2017 : l'inscription d'un montant de FCTVA en RAR n'est possible que si la collectivité dispose dans les premiers jours de l'année N de l'arrêté d'attribution daté de l'année N-1. En l'espèce, la commune, pour justifier l'inscription d'un montant de FCTVA en RAR, a seulement transmis, pour les années 2015 à 2017, un tableau récapitulant les montants de TVA déclarés, les montants déjà perçus le cas échéant, ainsi que les montants attendus au titre du FCTVA. La commune a ainsi inscrit des montants de RAR en FCTVA sur la base d'un estimatif, et non sur la base d'une pièce justificative, à savoir l'arrêté d'attribution de FCTVA pour l'année considérée. En l'absence de ces pièces justificatives, la commune ne pouvait inscrire des recettes de FCTVA en RAR sur ces trois années. En 2018 et 2019, cependant, la commune a transmis les notifications de la répartition du FCTVA pour ces deux années reçues à la mairie respectivement les 28 février et 15 novembre 2019 soit à des dates antérieures à l'arrêté des comptes au titre des années 2018 et 2019, qui ont eu lieu le 17 juin 2019 et le 6 juillet 2020. Ces recettes pouvaient donc être inscrites en RAR ;
- des recettes d'amendes de police sur l'ensemble de la période contrôlée :
    - la commune a en 2015, 2016 et 2017 inscrit en RAR des recettes d'amendes de police sur la base d'un estimatif, calculé à partir du montant des amendes de police encaissé l'année N-1. Cependant toute inscription doit reposer sur une pièce justificative intervenue avant le 31 décembre de l'année N. Sur la base de ces estimatifs, la commune ne pouvait inscrire des recettes d'amendes de police en RAR ;
    - en 2018 et 2019, la commune a inscrit des recettes d'amende de police sur la base des notifications de la répartition des amendes de police au titre des années 2017 et 2018. Ces pièces ne pouvaient pas non plus justifier l'inscription de recettes d'amendes de police en RAR au titre des années 2018 et 2019 ;
- des recettes d'emprunt, pour un montant de 3 661 160 € en 2018 et pour un montant de 4 585 498 € en 2019 : aucune offre de prêt valide au 31 décembre n'a été transmise par la commune à l'appui de ces RAR.

Cette pratique a pour effet de financer les RAR inscrits en dépenses et de réduire artificiellement le besoin de financement de la section d'investissement.

La commune a par ailleurs inscrit en RAR entre 2015 et 2017 une recette de fonctionnement, à savoir une indemnité d'assurance à encaisser sur le compte 775[9] du chapitre 024 (« *Produits de cessions d'immobilisations* »). Outre le fait que ce chapitre n'a pas pour vocation d'enregistrer des émissions de titre, cette inscription a conduit la commune à prendre en compte dans le résultat des exercices 2015 à 2017 des recettes d'investissement, qui s'avèrent être en réalité des recettes de fonctionnement. Seul le montant de l'éventuelle plus-value, qui doit être comptabilisée en section d'investissement lors de la sortie de l'actif du bilan, a vocation à constituer un reste à réaliser en recette d'investissement.

[9] En cas de sinistre total, ce type de recette est encaissée sur le compte 775 (« *Produits des cessions d'immobilisations* ») et en cas de sinistre partiel l'indemnisation est encaissée sur le compte 778 (« *Autres produits exceptionnels* »).

Sur la sincérité des restes à réaliser en subventions, l'ensemble des courriers de notification a été transmis par la commune. La sincérité de l'ensemble de ces RAR a pu donc être vérifiée.

S'agissant de leur montant, des erreurs dans l'évaluation des restes à réaliser en recettes ont été constatées[10]. D'autres recettes, autres que des subventions, ont été inscrites en RAR sur le chapitre 27 (« *Autres immobilisations financières* ») entre 2015 et 2019 pour un montant de 4 787,55 € et en 2016 pour un montant de 3 413,96 €, sans que la commune ait pu apporter de pièce justificative ni même des explications sur ces RAR.

La commune n'a pas non plus été en mesure de fournir la pièce justificative de la recette relative à la taxe d'aménagement inscrite en RAR en 2016 pour un montant de 3 413,96 €.

De nombreuses recettes inscrites en RAR étant infondées, les comptes administratifs votés sur la période de contrôle doivent être regardés comme ne satisfaisant qu'imparfaitement à tous les critères de la sincérité des comptes. Tel est par conséquent également le cas des budgets votés sur les exercices à suivre.

En effet, le solde des restes à réaliser est pris en compte dans le calcul du besoin de financement de la section d'investissement lors de l'affectation des résultats.

Si ces derniers sont bien comptabilisés dans le calcul de l'affectation des résultats du budget principal sur la période contrôlée conformément aux dispositions des articles L. 2311-5 et R. 2311-11 et suivants du CGCT, les montants retenus ont cependant été surévalués. De même, le solde des restes à réaliser est pris en compte, dans le résultat cumulé rapporté aux recettes réelles de fonctionnement et à l'excédent de fonctionnement reporté, pour déterminer si une collectivité affiche un taux de déficit excédant les seuils de saisine budgétaire prévus par le législateur à l'article L. 1612-14 du CGCT (seuil de 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants).

En l'espèce, le tableau ci-dessous met en évidence un taux de déficit du compte administratif 2019 du budget principal de plus de 17 %, si on tient compte d'un montant de RAR en recettes corrigé des montants d'emprunts non justifiés. Nonobstant la prise en compte exhaustive des anomalies détectées, le compte administratif pour l'année 2019 présentait un déficit excédant 10 % des recettes de fonctionnement. Cette situation aurait justifié une saisine de la chambre par le préfet de la Sarthe sur le fondement de l'article L. 1612-14 du CGCT.

---

[10]- La commune a inscrit en 2015 un RAR pour un montant de 3 780 €, une aide attribuée par la Fédération Française de Tennis afin de financer une partie du coût du diagnostic de la charpente métallique de la salle Pierre Dubois, au lieu d'un montant de 1 890 €.

En outre, la commune a inscrit en reste à réaliser 2017 pour un montant de 453 910 € une subvention notifiée par la CCPF d'un montant de 654 500 € alors qu'elle a encaissé en 2016 et 2017 des acomptes pour un total de 327 250 €. Le reste à réaliser 2017 aurait donc dû être de 327 250 € et non de 453 910 € ; En 2018, la commune a de nouveau inscrit cette recette en RAR pour un même montant, sachant qu'elle n'a encaissé, par ailleurs, aucune recette sur cette subvention en 2018.

De même en 2019, la commune a inscrit un RAR de 47 774 € au titre d'une subvention notifiée par la Préfecture de la Sarthe pour le remplacement des menuiseries extérieures de l'école Pasteur d'un montant de 140 068 €. La commune a cependant encaissé des acomptes en 2018 pour un montant de 47 486,21 €. Elle ne pouvait donc inscrire un RAR de 47 774 € en 2019. Le RAR aurait dû être inscrit pour un montant de 92 581,79 €.

Enfin, la commune a inscrit en 2019 un RAR de 38 321,50 € sur un fonds de concours notifié par la CCPF de 76 643 €. La commune n'ayant perçu aucun acompte sur ce fonds de concours, elle aurait dû inscrire un RAR en 2019 du montant total du fonds de concours et non un RAR d'un montant de 38 321,50 €.

Résultat 2019 corrigé des RAR non justifiés régulièrement

Compte administratif de La Flèche 2019		Dépenses	Recettes
Résultat de l'exercice	Section de fonctionnement	19 465 874,13	20 658 955,57
	Dont opérations réelles		*20 065 734,10*
	Section d'investissement	7 385 484,18	5 139 306,27
Reports de l'exercice précédent	Report en section de fonctionnement		1 455 701,60
	Report en section d'investissement	2 021 141,13	
	TOTAL	28 872 499,44	27 253 963,44
Restes à réaliser corrigés en recettes	Section de fonctionnement		
	Section d'investissement	5 262 851,67	3 127 219,95
Résultat cumulé	Section de fonctionnement	19 465 874,13	22 114 657,17
	Section d'investissement (yc RAR)	14 669 476,98	8 266 526,22
	TOTAL CUMULÉ	34 135 351,11	30 381 183,39
	RÉSULTAT CUMULÉ		**-3 754 167,72**
Résultat cumulé / (RRF + excédent de fonctionnement reporté)			**-17,44%**

Source : Calculs CRC à partir des comptes administratifs de la commune de La Flèche

Sur la sincérité des RAR en dépenses, l'absence de référence à tout numéro d'engagement juridique sur les états de restes à réaliser transmis en cours d'instruction au titre de l'année 2019 n'a pas permis à la chambre de vérifier que ces dépenses engagées non mandatées au 31 décembre constituaient bien des RAR au sens de l'article R. 2311-11 du CGCT.

Enfin, il a pu être observé que ces RAR sont totalement repris au budget suivant, à l'occasion d'une décision modificative suivant le vote du compte administratif.

Recommandation n° 5 : Ne comptabiliser les restes à réaliser en recettes que dans le strict respect des dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) les encadrant.

3.3.3 L'inventaire et l'état de l'actif

3.3.3.1 Rapprochement de l'inventaire avec l'état de l'actif

De nombreux écarts ont été constatés sur les comptes d'immobilisation ainsi que sur les comptes d'amortissement entre, d'une part, l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et l'état de l'actif et, d'autre part, entre l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et la balance du compte de gestion.

Tous les écarts observés ont été recensés en annexe n° 6.

Malgré les premières régularisations effectuées par la commune sur certains comptes, suite aux premières observations de la chambre communiquées à la commune en cours d'instruction, des écarts demeurent. Ces derniers sont en cours de traitement dans le cadre d'un travail collaboratif entre la commune et la trésorerie.

Par ailleurs, la fonctionnalité relative à la gestion du patrimoine du nouveau logiciel comptable, acquis en 2017 par la commune, devrait permettre à cette dernière d'améliorer le suivi de ses opérations patrimoniales. En effet, celui-ci permet notamment de mettre à jour au fil de l'eau l'actif, puisque chaque mandat d'investissement génère automatiquement et systématiquement un bien ainsi qu'un flux informatique à destination de la trésorerie.

La chambre encourage la commune à poursuivre le travail entrepris avec la trésorerie afin de corriger les écarts constatés sur les comptes d'immobilisation ainsi que sur les comptes d'amortissement entre l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et l'état de l'actif. Cela doit permettre de donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de l'établissement, qui sera à l'avenir favorisée par la transmission régulière au comptable des informations nécessaires au correct enregistrement comptable des opérations patrimoniales que seule la collectivité connait.

3.3.3.2 Cohérence interne de l'inventaire de la commune de La Flèche

L'état des immobilisations transmis par l'ordonnateur n'est pas toujours cohérent. En effet, la valeur nette comptable affichée ne correspond pas, pour deux comptes (comptes 2115 et 2138) à la valeur d'acquisition diminuée des amortissements.

Par ailleurs, l'inventaire n'indique pas la durée d'amortissement appliquée pour chacune des immobilisations.

4 SITUATION ET PERSPECTIVES FINANCIÈRES

4.1 Les charges de gestion

Les charges de gestion connaissent, sur toute la période sous contrôle, une tendance continue à la hausse, en moyenne de 4,1 % par an. L'accroissement est cependant sensible pour l'essentiel entre 2016 et 2018 (+ 13,4 % en deux ans), période qui enregistre parallèlement un accroissement du nombre d'équivalents temps plein (+ 5 % en 2018 par rapport à l'année précédente), les variations étant beaucoup plus modestes en début et en fin de période. Les charges de personnel et à caractère général représentent la plus grande masse des charges de gestion et sont également celles qui se sont accrues le plus rapidement, notamment en fin de période, en dépit de certaines compétences transférées à la communauté de commune du Pays Fléchois. On notera que cet accroissement est concomitant à une évolution de sens et d'ampleur comparable à l'échelle de la communauté de communes (toutefois moindre au sein de la commune qu'au sein de la communauté si l'on tient compte des recettes résultant des mises à disposition de personnel).

En termes de structure, le niveau du poids relatif des charges de personnel parmi les dépenses de fonctionnement s'inscrit dans la moyenne de celui des communes de la même strate de population.

Rapportées au nombre d'habitants, les dépenses réelles de fonctionnement (donc y compris les frais financiers et dépenses exceptionnelles) se situent à un niveau légèrement moindre qu'en moyenne dans les communes de la même strate (1 085 € contre 1 116 € en 2018).

4.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont connu deux phases d'évolution : après avoir connu une relative stagnation de 2015 à 2017, autour de 18,2 M€, ils se sont fortement accrus en 2018 (+ 6 % par rapport à l'année précédente) et en 2019 (+ 2,4 %), sous l'effet, principalement, de la dynamique des « produits flexibles », au premiers rang desquels les ressources d'exploitation, dont l'augmentation est de 43 % entre 2017 et 2019 (provenant pour l'essentiel de la multiplication des ressources issues de la mise à disposition de personnel[11]). Les ressources fiscales ont elles-mêmes connu un accroissement non négligeable, de 7 % entre 2017 et 2019, pour, à cette date, représenter 43 % de l'ensemble des produits de gestion. Rapportées au nombre d'habitants, les recettes réelles de fonctionnement se situent, comme les dépenses, dans la moyenne des communes de la strate, à un niveau cependant très légèrement supérieur (1 317 € contre 1 296 € en 2018).

Les impôts locaux, qui représentent l'essentiel (près de 90 % en 2019) des ressources fiscales, proviennent quasi exclusivement des taxes foncières et d'habitation. La dynamique, modeste (bien que légèrement plus affirmée à compter de 2018) de leur produit résulte exclusivement de la dynamique des bases. En effet, les taux sont restés inchangés depuis 2015, en dépit d'un produit et de bases par habitant sensiblement plus faible à La Flèche que dans les communes de la même strate (en 2018, par habitant : bases de taxe d'habitation (TH) : 975 € contre 1 402 €, bases de taxe sur le foncier bâti (TFB) : 983 € contre 1 351 € ; produits de TH : 153 € contre 234 € ; produit de TFB : 288 € contre 307 €).

Si le taux de TFB est sensiblement plus élevé à La Flèche que dans les communes de la même strate (29,37 % contre 22,7 %, d'où un écart relativement modeste de produit malgré l'importance de la différence de bases), en revanche, le taux de TH est plus faible à La Flèche (15,6 % contre 16,7 %), malgré l'ampleur de la différence de bases, d'où l'importance de l'écart de produit.

[11] Une telle évolution n'est en réalité qu'apparente et résulte en fait d'aménagements d'imputations comptables entre le budget principal et les trois budgets annexes. En effet, à compter du 1er janvier 2018, les frais de personnel des budgets Eau, Assainissement et Cinéma « Le Kid » ont été rattachés au budget principal de la ville. Si la commune justifie un tel rattachement par des raisons pratiques (« faciliter la réalisation de la paie par le service RH (pas de mandatement sur les budgets annexes tous les mois pour les salaires et charges, pas de problème d'arrondis entre les mandatements et les déclarations… ») avec ré-imputation au terme de chaque année de ces frais à chacun des budgets annexes, une telle pratique fausse néanmoins la lisibilité de chacun des budgets.

Les dotations et participations, comme l'ensemble des charges et produits, ont connu deux phases d'évolution : après avoir diminué de 2015 à 2017 (- 5,2 %), elles connaissent une tendance à la hausse leur permettant de retrouver en 2019 un montant analogue à celui de 2015.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) représente 85,4 % de l'ensemble des « ressources institutionnelles en 2015, 80,4 % en 2019. Si elle a dans l'ensemble été marquée par une diminution de son montant (- 5,5 %), elle a cependant connu deux phases d'évolution contrastées. L'accroissement constaté depuis 2017 provient exclusivement de la dotation d'aménagement (+ 10,4 % en deux ans). Il n'est dans ces conditions guère surprenant que, rapporté au nombre d'habitants, l'écart relatif par rapport au niveau de DGF moyen des communes de la même strate ait eu tendance à s'amplifier au cours de la période sous contrôle, au bénéfice de La Flèche (écart relatif de 27 % en 2015, de 35 % en 2018).

Finalement, l'inflexion de l'évolution du montant des produits de gestion depuis 2018 n'apparaît pas devoir donner lieu à une tendance durable : l'accroissement de certaines participations s'explique par des projets ponctuels, les recettes d'exploitation sont largement artefactuelles (refacturations entre budget principal et budgets annexes), la dynamique des bases fiscales ne semble pas, en l'absence de variation de taux, devoir donner lieu à une croissance durable du produit fiscal.

4.3 La formation de l'autofinancement du budget principal

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a connu deux phases d'évolution. De 2015 à 2017, il connaît une dynamique de baisse accélérée (- 5,4 % en 2016, -20 % en 2017), sous l'effet de l'accélération de la hausse des charges de gestion, tandis que les produits de gestion demeurent à un niveau stabilisé. L'EBF connaît ensuite une relative stabilisation, à compter de 2018, autour de 2,9 M€, représentant à peine 15 % des produits de gestion (contre plus de 20 % en 2015). Cette stabilisation est toutefois la résultante d'évolutions contrastées en 2018 et 2019. La stabilisation constatée en 2018 a eu lieu alors même que les charges de gestion ont poursuivi leur croissance accélérée ; elle a été rendue possible par le rebond du montant des produits de gestion (+ 6 %), résultant lui-même de l'importance des ressources issues des mises à disposition (MAD) de personnel. L'année 2019 est en revanche marquée par un net ralentissement du rythme d'accroissement des charges de gestion (+ 2,4 %, soit un rythme plus de trois fois moindre que celui observé l'année précédente). Ce ralentissement n'a cependant pas permis d'impulser une hausse significative de l'EBF dès lors que, si les produits de gestion ont poursuivi leur croissance, ils l'ont fait également à un rythme nettement moindre. Dans ces conditions, le maintien du niveau d'EBF à court-moyen terme à un niveau au moins égal à celui atteint en 2019 apparaît conditionné à la capacité de la commune de limiter le rythme d'accroissement de ses charges de gestion, voire d'en stabiliser le montant.

La tendance à la baisse de l'épargne brute a ainsi été enrayée en fin de période, principalement sous l'effet, d'une part, d'une nette diminution des frais financiers à la suite de la renégociation d'emprunts structurés en 2016 (voir chapitre 5), d'autre part, d'un ralentissement du rythme d'accroissement des charges de gestion, résultant d'une légère diminution des charges à caractère général en fin de période.

La commune ne semble toutefois pas en mesure d'accroître significativement à court-moyen terme son niveau d'épargne sans engager des actions fortes, soit au niveau des recettes, soit au niveau de la définition de son périmètre d'activité.

4.4 L'investissement et son financement

De 2015 à 2019, les dépenses d'équipement ont été multipliées par trois. Elles ont connu un accroissement continu, excepté en 2017. Les bonds les plus significatifs ont eu lieu en 2016 (+ 77 %) et en 2019 (+ 46 %). Malgré cette forte croissance, les dépenses d'équipement, rapportées au nombre d'habitants, demeurent à un niveau sensiblement moindre qu'en moyenne dans les communes de la même strate. Compte tenu cependant de la vigueur de la croissance des dépenses d'équipement à La Flèche, l'écart a eu tendance à se réduire. Alors qu'en 2015, les dépenses d'équipement par habitant représentaient dans la commune moins de la moitié des dépenses moyennes des communes de la strate, elles en représentaient près de 85 % en 2018 (et sans doute plus de 90 % en 2019).

La forte croissance de l'investissement depuis 2015 résulte pour une large part du lancement de « grosses opérations » dans les domaines sportif et culturel : reconstruction d'un gymnase, rénovation de la salle de spectacle Coppélia, construction d'un nouveau cinéma en centre-ville, sans que ces opérations ne s'inscrivent dans une programmation pluriannuelle des investissements, inexistante (voir le chapitre 6).

La chambre note par ailleurs que la commune consacre un montant non négligeable de dépenses d'équipement à l'action économique, domaine de compétence pourtant théoriquement exclusif de la communauté de communes. En réponses aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur fait valoir, d'une part, que la commune n'intervenait plus en ce domaine qu'à titre exceptionnel (gestion d'un bâtiment relai), d'autre part, que le contrôle de légalité n'avait pas fait de remarque sur ce point. La chambre rappelle néanmoins que cette gestion contrevient à la répartition des compétences entre la commune et son EPCI et confère ainsi un caractère irrégulier aux actes de gestion correspondants.

Recommandation n° 6 : N'exercer aucune compétence, notamment dans le domaine économique, que les statuts de la communauté de communes du Pays Fléchois réservent exclusivement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Sur le plan financier, la période sous contrôle a été marquée par la renégociation des emprunts structurés, survenue en 2016 (voir chapitre 5). Cette renégociation s'est traduite par un accroissement de 7,3 M€ du stock de dettes, moyennant un assainissement de ses caractéristiques (sortie de tout emprunt à risque). Sur le plan comptable, la renégociation s'est traduite en 2016 par un remboursement de dette pour un montant de 13,7 M€ (l'encours de dette était de 14,5 M€ au 31 décembre 2015) et la souscription d'un nouvel emprunt à hauteur de 21,1 M€. L'annuité de remboursement s'en est trouvée accrue en 2017 par rapport à 2015 (1 407 129 € contre 1 123 729 €). Même si le montant de l'annuité tend à diminuer depuis, il demeure en 2019 à un niveau légèrement supérieur à celui qui prévalait en début de période. Ce profil d'évolution en cloche de l'annuité de remboursement de dette n'a pu que renforcer l'ampleur des deux phases d'évolution de l'épargne nette. Après avoir été divisée par près de quatre entre 2015 et 2017, l'épargne nette a plus que doublé de 2017 à 2019. Son niveau en 2019 demeure toutefois près de deux fois moindre que son niveau de 2015.

Il n'est dans ces conditions, au regard de la dynamique des dépenses d'équipement, guère surprenant que la commune dégage depuis 2016 un besoin de financement. Si son ampleur réside en 2016 dans le montant exceptionnellement élevé du montant de remboursement de dette dans le cadre du mécanisme de sortie des emprunts à risque, il résulte à compter de 2017 d'un montant de dépenses d'équipement structurellement plus élevé que celui de l'épargne. Les recettes d'investissement n'ont pas comblé cet écart. Si le taux d'autofinancement avoisine les 100 % en 2018, c'est du fait de l'importance exceptionnelle du montant des produits de cession qui, pour l'essentiel, correspond au montant du remboursement de l'assurance, suite à la destruction du gymnase « petit Versailles » consécutif à un incendie, assimilé à un produit de cession

En l'absence d'emprunt depuis 2016, le besoin de financement n'a pu être financé que par la mobilisation du fonds de roulement. Celui-ci devient négatif en 2019 (- 1,8 M€). La trésorerie nette atteint alors un plancher de 1,3 M€ correspondant à moins de 28 jours de charges courantes.

Ainsi l'épargne nette de la commune est structurellement insuffisante pour financer ses dépenses d'équipement.

Par ailleurs, en dépit de l'existence d'un budget annexe « le Kid » (nom du cinéma, ancien comme nouveau), les conditions de financement du nouvel équipement n'apparaissent pas dans ce budget annexe, rendant difficile l'examen desdites conditions et plus généralement toute projection financière au regard des conditions d'exploitation projetées. Ces dernières sont au demeurant empruntes d'incertitude (voir les développements consacrés au nouveau cinéma dans le chapitre 7).

L'accroissement de la durée de la capacité de désendettement à la suite de la restructuration de la dette a mis et maintient la commune dans une situation financière tendue. Depuis 2016, la dette par habitant est très nettement supérieure à son niveau moyen dans les communes de la même strate et sa durée de désendettement demeure élevée. Ses marges de manœuvre sont étroites, en l'absence de dynamique endogène des bases fiscales, alors que l'organisation des services rendus en régie à la population limite la perspective d'un ralentissement structurel de l'accroissement des charges de fonctionnement. Par ailleurs, en l'absence de projet et d'esprit communautaire partagé, les fonds de concours que reçoit la commune de la part de la communauté pourraient, comme l'admet l'ordonnatrice, se tarir.

Une telle situation met la commune devant un dilemme. Elle doit dégager des marges de manœuvre structurelles, qui pourraient être facilitées par des changement de mode de pilotage de certains services et de l'investissement (programmation, anticipation des coûts de fonctionnement). Mais ceux-ci sont conditionnés par une meilleure connaissance de son patrimoine, qui exige la mise en œuvre de diagnostics, coûteux. De plus, l'absence de marges de manœuvre à court terme oblige la commune à n'envisager la réalisation d'opérations d'équipement que conditionnellement à l'obtention de financements tiers, sur lesquelles elle n'a pas la main, rendant dans ces conditions peu utile une démarche de programmation, pourtant susceptible de donner lieu à des économies durables (voir les développements sur ce point dans le chapitre 6).

5 GESTION DE LA DETTE ET ENDETTEMENT

Concernant le seul budget principal, comme vu au chapitre 4, la sortie des emprunts à risque s'est traduite par un accroissement de l'encours du stock de dettes de 7,4 M€ entre le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016, entrainant mécaniquement une augmentation très importante de la capacité de désendettement, mesurée en années (de 4,5 années à 7,9).

Alors que l'encours de dette, rapporté au nombre d'habitants, était en 2015 inférieur à son niveau moyen dans les communes de la même strate (898 € contre 944 €), il connaît un bond relatif très important en 2016 (il y est plus important à La Flèche de près de 50 %).

Malgré la diminution de l'encours de dette à compter de 2017, en l'absence d'emprunt nouveau, la capacité de désendettement s'est accrue de plus de deux ans cette année-là (de 7,9 à 10,5 ans), sous l'effet de la forte diminution de l'épargne brute. Celle-ci résulte, comme vu précédemment, d'une part, de l'accélération du rythme d'accroissement des charges de gestion non accompagnée parallèlement d'une progression des recettes, d'autre part, des effets de la restructuration de la dette sur les frais financiers. Ce n'est qu'à partir de 2018, que les conditions de désendettement tendent à s'éclaircir (capacité de désendettement de 8,6 ans en 2018 et de 7,2 ans en 2019). On notera à cet égard que l'écart relatif avec les communes de la même strate est sensiblement plus faible en 2018 que deux ans plus tôt, même s'il demeure important (36 % contre 47 %).

La restructuration des emprunts à risque a été réalisée avec le concours du fonds de soutien aux collectivités territoriales, dont le taux d'aide s'inscrit dans la moyenne de celui dont ont bénéficié les communes de plus de 10 000 habitants, à savoir 54 % de l'indemnité de remboursement anticipée, représentant près de 10 M€.

On notera que le taux d'intérêt moyen à l'issue de la restructuration des trois emprunts à risque que détenait la commune en 2015, est proche de 5 % (voir annexe n° 19).

La prise en compte de la trésorerie dans l'appréciation des conditions de désendettement amène à une vision plus nuancée, mais pas nécessairement plus optimiste pour l'avenir. Si elle suggère des conditions de désendettement légèrement moins difficiles en 2017 (8,9 ans contre 10,5), en revanche, la tendance à la diminution de la trésorerie (du fait notamment d'un financement du besoin de financement par mobilisation du fonds de roulement) limite les effets de la diminution du stock de dette sur la capacité de désendettement : celle-ci demeure inchangé, à un niveau assez élevé (7,5 ans en 2019) malgré une diminution de 1,2 M€ du stock de dette.

6 LE PILOTAGE DE L'INVESTISSEMENT – ENQUÊTE NATIONALE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

6.1 Stratégie et décision d'investissement

6.1.1 Cadre stratégique

6.1.1.1 Stratégie et programmation

L'investissement ne s'inscrit pas à La Flèche dans un cadre stratégique. Il n'existe pas de véritable démarche prospective ni de programmation pluriannuelle des investissements. Le seul document où figurent des données relatives aux montants d'investissement projetés à trois ans est le ROB préparatoire au DOB. Encore les données qui y figurent sont-elles très parcellaires et très peu (de moins en moins au cours de la période) prédictives : les montants estimés sont ceux d'enveloppes globales ne permettant d'identifier aucune opération particulière ; la part du montant d'investissement réalisé qui était prévu dans le ROB diminue continument depuis 2015.

Si la commune est consciente de ses lacunes dans ce domaine et souhaite y remédier, en envisageant par exemple de procéder à différents diagnostics de son patrimoine pour pouvoir prioriser et programmer ses travaux de maintenance à 10 ans ou ses travaux en vue d'économies d'énergie, il n'est pas certain qu'elle dispose de ressources suffisantes pour le faire. Le coût d'une étude-diagnostic de son patrimoine rend sa mise en œuvre hypothétique, la mise en œuvre d'un diagnostic énergétique est conditionnée au recrutement d'un technicien énergie, que la commune n'a jusqu'à présent pas réussi à finaliser, eu égard notamment à la variété des compétences demandée.

Les services jouent dans ces conditions un rôle déterminant dans la prise de décision, au détriment des élus, à qui les ROB ne permettent pas de disposer d'une vision à court-moyen terme de l'investissement envisagé. Les critères de priorisation sont techniques. Ils sont déterminés par l'appréciation du degré d'urgence des travaux à entreprendre, dans le cadre d'une démarche réactive. Aucun vote de l'assemblée délibérante ne renvoie à des opérations particulières (absence de budgétisation des opérations d'équipement).

La commune estime cependant qu'une certaine préoccupation stratégique oriente ses investissements, en ce qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion autour d'une programmation intégrée ville-centre/communauté de communes. Toutefois, une telle « stratégie » n'implique la confection d'aucun calendrier, ni d'une programmation intégrée ou articulée des opérations projetées. L'intégration mise en avant est davantage une intégration de gestion qu'une intégration de programmation. Elle se réduit à la mutualisation des effectifs impliquant un certain recouvrement des missions et actions de la ville centre et de la communauté, peu propice à l'identification de complémentarités entre investissements communaux et investissements communautaires, qui, elle, supposerait en amont une claire distinction entre eux.

La commune est dépourvue de culture et de tout instrument d'évaluation ex post, qu'il s'agisse du mode de conduite des projets ou de l'utilité socio-économique des opérations réalisées.

6.1.1.2 Investissement et développement durable

Si la préoccupation liée au développement durable n'est pas absente des choix adoptés en matière d'investissement, elle est cependant prise en compte de manière ponctuelle et disparate, sans que n'en soient appréciés les effets environnementaux.

La commune dispose pourtant d'un document transversal dans ce domaine, intitulé Agenda 21 2013-2016 comprenant par domaine (notamment la promotion des énergies renouvelables, la diminution de la consommation énergétique, les déplacements) des « fiches-actions » pour chacune desquelles, parallèlement aux objectifs, sont définis des indicateurs de suivi. Ce document apparaît toutefois davantage comme un support de communication que comme un instrument opérationnel de pilotage : les actions entreprises (isolations thermiques de bâtiments, usage de vélos et de voitures électriques, éclairage public, par exemple) ne sont pas accompagnés d'un suivi de leurs effets au regard d'indicateurs figurant pourtant dans le document Agenda 21 (consommations énergétiques, émissions de gaz à effet de serre), l'élément déclencheur des actions réside dans les opportunités de financement tiers.

6.1.2 Évaluation du besoin et décision d'investissement

Les décisions d'investissement emblématiques du mandat écoulé, notamment la construction d'un nouveau cinéma en centre-ville, ont été prises sans qu'il n'ait été procédé à une analyse approfondie et détaillée du besoin à satisfaire. Le choix de la solution technique retenue (nombre de places, nombre de salles notamment), l'a été sans que n'ait été parallèlement définie une politique de tarification.

Le choix opéré semble n'avoir reposé que sur le constat d'une augmentation de fréquentation de l'ancien cinéma depuis 2015, qui comprenait deux salles et deux fois moins de places que le cinéma projeté. Dans ces conditions, le risque d'un accroissement sensible de la subvention d'équilibre versée par le budget principal au cinéma n'est pas négligeable, dans un contexte financier par ailleurs reconnu comme tendu (la subvention d'équilibre s'est accrue de 50 % de 2015 à 2019, passant de 50 000 € à 70 000 €).

La nouvelle maire de la commune semble consciente de la marge de progrès possible en matière de prise en compte des besoins en amont des décisions, notamment d'investissement, dès lors qu'elle a indiqué en cours de contrôle faire de cette prise en compte un axe de son mandat à travers le déploiement d'une « démocratie participative », même si aucune modalité de mise en œuvre opérationnelle n'est encore envisagée.

Le caractère perfectible du mode de prise en compte des besoins en amont ne semble pas sans lien avec le constat d'une relation services-élus qui, au nom pour une part de la confiance sur laquelle elle repose, ne s'inscrit pas dans un travail commun régulier et formalisé. Les élus peuvent dans ces conditions être tentés, de prendre des décisions d'ouverture des possibles, qui risquent, du fait de l'insuffisante prise en compte des besoins, d'être suivies, pour des motifs d'urgence financière, de décisions restrictives. Celles-ci sont susceptibles de révéler le caractère finalement peu efficient des choix d'investissement opérés (comme, au niveau communautaire, apparaît rétrospectivement la décision prise à l'ouverture de la piscine de ne pas construire de bassin extérieur – voir sur ce point le rapport consacré à la communauté de communes).

6.1.3 Décision d'investir et contrainte financière

Le poids de la contrainte financière sur la décision d'investissement est davantage ressenti à la ville de La Flèche qu'au sein de la communauté de communes du Pays Fléchois.

Ce poids de la contrainte financière s'est traduit par la mise en avant de deux critères de sélection des investissements : leur visibilité et le fait qu'ils n'étaient pas générateurs de dépenses de fonctionnement trop élevées. Le premier critère est susceptible de ne pas toujours rencontrer l'adhésion des services, eu égard à son incidence sur l'efficience de la politique globale d'investissement, notamment en matière d'entretien. La commune ne se donne pas les moyens de mettre véritablement en œuvre le second critère : les coûts induits ne font pas l'objet d'un suivi systématique, il n'est procédé à aucune évaluation *ex ante* des coûts de fonctionnement induits par différents scenarii pour les départager.

Le poids de la contrainte financière a en revanche un impact sur le mode de pilotage des projets d'investissement au regard du rôle qu'y jouent les conditions de leur financement : l'opportunité de financements tiers joue un rôle déterminant dans la décision d'investir. La commune manifeste à cet égard son appréciation positive des investissements opérant dans le cadre d'appels à projets, certes pour des raisons financières, mais également au regard du critère de la qualité du pilotage. La rénovation de la salle de spectacle Coppelia s'est inscrite dans un projet « cœur de ville », qui a favorisé une réflexion globale ; la construction du nouveau cinéma s'est inscrite dans un contrat de ruralité.

En dépit du poids croissant de la contrainte financière, la commune n'envisage pas de recourir à l'externalisation, pour des raisons politiques.

6.2 Les axes prioritaires d'investissement

6.2.1 Les domaines prioritaires

L'examen de la répartition fonctionnelle des dépenses d'équipement fait apparaître les points suivants :

- le poids croissant des dépenses d'équipement dans le domaine de la culture, lié au projet de cinéma « le Kid ». L'essentiel des dépenses d'équipement correspond à des dépenses de construction (compte 2313 « *Immobilisations corporelles en cours* ») ressortant à la sous-fonction « Expression artistique » ;
- l'existence en 2016 de travaux importants en matière d'équipement sportif (1,5 M€ enregistrés au compte 23). Il s'agit, plus précisément, pour 1,461 million de la reconstruction du gymnase du Petit Versailles, la salle de gymnastique ayant été détruite par un incendie ; une nouvelle salle plus grande et plus fonctionnelle a été reconstruite sur le site (site multisport avec une salle de sport type gymnase et un espace dédié aux sports de combat comprenant une salle de gym) ;
- les variations relativement fortes des dépenses d'une année sur l'autre dans le domaine de l'enseignement et de la formation ;
- la tendance continue à la diminution, tant en termes absolus que relatifs, des dépenses d'équipement dans le domaine de l'aménagement et des services urbains et de l'environnement (atténuée en 2019) ;
- après deux années de dépenses très modestes, le fort accroissement des dépenses d'action économique en 2017 et surtout 2018 et 2019, résultant pour l'essentiel de dépenses de construction.

6.2.2 La répartition entretien-renouvellement/opérations nouvelles

6.2.2.1 La programmation des investissements selon leur type (maintenance/opérations nouvelles)

En l'absence de démarche et de mobilisation d'outils stratégiques en matière de programmation des investissements, il n'est logiquement pas surprenant que la commune n'ait pas déployé d'outils de programmation de la répartition pluriannuelle souhaitée entre investissements de renouvellement et nouveaux investissements.

Le seul document où figurent des indications de ce type est le ROB : est reconduit tous les ans un montant correspondant à des « travaux récurrents », sans précision, montant qui, après être resté stable depuis 2015, a sensiblement diminué en 2020, sans que cette diminution ne s'explique par une diminution des besoins, le montant d'« autres travaux » est également signalé, sans aucune indication de ce à quoi il correspond. Il ne représente qu'une part modeste du montant effectif de dépenses d'équipement et son montant projeté varie de manière très significative selon l'horizon temporel envisagé, illustrant l'absence de visibilité de la collectivité et de ses élus.

Aucune enveloppe budgétaire dédiée aux dépenses d'entretien ou aux dépenses liées au développement durable n'est définie, excepté ce qui a trait au renouvellement de véhicules, sans toutefois qu'aucun objectif chiffré ne soit fixé, ni qu'aucune mesure de l'impact de la prise en compte de l'environnement sur les consommations de fluide et/ou les émissions de gaz à effet de serre ne fasse l'objet d'un suivi.

6.2.2.2 Dépenses d'entretien-renouvellement et connaissance du patrimoine

La commune n'a qu'une connaissance partielle et éparse de son patrimoine. Elle n'a une connaissance exhaustive, ni des surfaces et volumes, ni des éléments constructifs principaux comme la maçonnerie, la toiture, les réseaux et la consommation d'énergie, de chauffage, l'âge des équipements, leur affectation, leur parcelle cadastrale, le taux et les variations de fréquentation des usagers, autant d'éléments qu'elle souhaite intégrer au sein de la base de données qu'elle veut construire. Le seul document dont dispose actuellement la commune est un listing du patrimoine immobilier dont elle est propriétaire, faisant apparaître sa désignation, des observations succinctes liées notamment à l'histoire du bâtiment, sa catégorie (bâtiment communal, scolaire, industriel et commercial, culturel, sportif, de loisir, service de l'eau, service de l'assainissement), son usage, les fonctions et sous-fonctions comptables auxquelles il se rapporte, enfin sa superficie.

Consciente de ses insuffisances dans ce domaine, la ville souhaite se doter d'un diagnostic complet de son patrimoine bâti avec deux objectifs principaux : 1. prioriser ses investissements en vue de favoriser la transition énergétique ; 2. « optimiser » la gestion de ses investissements, en termes, d'une part, d'occupation de l'espace bâti, en termes, d'autre part, de programmation pluri annuelle des travaux de maintenance, afin, plus généralement, de favoriser le passage d'un pilotage par l'aval à un pilotage par l'amont.

Si le besoin d'un tel diagnostic est ressenti depuis plusieurs années, sa mise en œuvre demeure incertaine en raison de son coût estimé. Surmonter cet obstacle suppose de l'appréhender comme un investissement à part entière, dont les effets en termes d'efficience sont cependant conditionnés par la capacité de la collectivité à modifier certaines de ses pratiques et de sa culture dans le sens d'une plus grande proactivité.

Le coût de cette étude-diagnostic doit être assumé par la seule commune, alors qu'elle comprendrait dans son périmètre certains bâtiments communautaires, nouvelle illustration du manque de rigueur entourant la répartition des missions et des charges entre la ville-centre et la communauté de communes.

6.2.2.3 Les domaines prioritaires de renouvellement

Les deux domaines d'entretien/maintenance/rénovation considérés comme prioritaires à court-moyen terme sont les réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable.

Aucune programmation pluri annuelle des travaux n'existe. Les études diagnostic conduites actuellement (étude diagnostic assainissement et étude diagnostic-audit de la potabilisation de l'eau) ou devant l'être (étude relative au chaulage des boues et à la méthanisation) comme les travaux en voie d'achèvement relatifs à la télé-relève, ont pour but de mieux prioriser, programmer et cibler les interventions futures. Toutefois, la mise en œuvre de certaines études demeure incertaine, notamment en raison de leur coût, rendant, également dans ce domaine, hypothétique l'instauration d'une programmation efficiente des travaux.

Certaines installations sont en outre vieillissantes (notamment la filière de traitement des boues de la station d'épuration [STEP]), entrainant des surcoûts malgré leur entretien régulier [obsolescence]). La perspective de leur renouvellement est toutefois rendue incertaine par le retard de certains arbitrages nécessaires (absence de priorisation et de calendrier, s'agissant des deux projets de méthanisation et de renouvellement des installations de traitement des boues), du fait notamment de la participation requise d'autres acteurs au projet, coûteux, de méthanisation.[12]

S'agissant de la voirie, compétence communautaire, le fait que les sommes affectées à son entretien soient figées du fait des enveloppes communales empêche de moduler le volume des investissements en fonction des opérations d'aménagement urbain. Ce cas illustre la manière dont des contraintes politiques infléchissent la qualité du service rendu et son coût. Il amène également à porter une appréciation critique sur un transfert de compétence, qui n'en est pas vraiment un, dès lors que les services communautaires ne disposent manifestement pas de la plénitude des moyens nécessaires pour assurer l'efficacité maximale et l'efficience du service transféré (voir sur ce point le rapport consacré à la communauté).

Les élus n'ont qu'une information parcellaire sur ces sujets, et s'en « remettent » aux services.

Les normes ne sont pas le facteur déclenchant d'investissement. En revanche le lancement de travaux implique systématiquement une mise aux normes, dont l'évolution et le contrôle sont perçus comme aléatoires, arbitraires, imprévisibles, coûteux.

Finalement, la commune redoute le cercle vicieux qui voudrait que les contraintes financières limitent les investissements d'entretien/maintenance/renouvellement nécessaires, entraînant des surcoûts limitant les marges financières.

6.3 Les acteurs extra-communaux

La commune ne pratique aucune externalisation de la gestion des investissements requis par ses services publics, pour des raisons certes politiques, déjà évoquées, mais également au regard d'un critère d'efficacité (plus grande réactivité en cas de nécessité d'intervention).

[12] L'ancien ordonnateur, en réponse aux observations provisoires de la chambre, a par exemple indiqué, d'une part, qu'EDF et ENGIE ont chacun « *lancé une étude pour connaître le vivier exploitable en la matière* », d'autre part, qu'une réflexion était en cours avec la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe « *pour étudier les pistes de travail en commun* ».

Les services ne sont toutefois pas hostiles par principe à l'idée de recourir à des prestataires externes sur certains projets, par exemple en matière de distribution d'eau potable et/ou d'assainissement, pour la raison notamment que la culture professionnelle des agents garantit aux services techniques un niveau d'expertise l'assurant d'être à même de pouvoir contrôler pertinemment et donc efficacement un prestataire extérieur.

6.4 Le mode de pilotage

La commune ne dispose d'aucun document écrit décrivant les modalités organisationnelles de pilotage des projets dont elle assure la maitrise d'ouvrage.

Elle soutient, pour quelques projets d'aménagement urbain, avoir procédé, à l'initiative du directeur général des services techniques (DGST) mutualisé ou d'un chef de projet désigné par lui, à la mise en réseau des différentes directions intéressées (voirie, eau, urbanisme, environnement, éclairage, bâtiment, mobilité, etc. Elle ne produit cependant aucun élément, ni aucune pièce, susceptible de l'établir et de donner une idée du mode de pilotage adopté, qui est manifestement informel.

Une difficulté identifiée par la commune réside dans l'impossibilité de contractualiser avec les maîtres d'œuvre des engagements de limitation des coûts de fonctionnement induits par les projets. La commune n'a cependant fourni aucun élément sur les projets concernés, ni sur la manière dont elle aurait tenté de surmonter la difficulté alléguée.

6.4.1 Pilotage et acteurs tiers

Les relations avec les tiers revêtent pour la commune une certaine importance, dès lors que les projets d'investissement s'inscrivent dans le cadre de dispositifs donnant lieu à appel à projet.

L'exemple du dispositif « cœur de ville » tend à montrer que la ville dispose encore d'une marge de progression en matière de visibilité opérationnelle du calendrier des opérations projetées.

Aucun projet n'a jusqu'à présent donné lieu à assistance à maîtrise d'ouvrage.

6.4.2 Le pilotage comptable

Si la commune dispose d'un budget principal et de trois budgets annexes (BA), ces derniers ne retracent que très imparfaitement les dépenses qui les concernent.

Les dépenses d'équipement en lien avec la construction du nouveau cinéma n'apparaissent pas au budget annexe du cinéma au motif qu'il s'agit d'un projet d'aménagement urbain d'ampleur plus vaste que la seule construction d'un cinéma. La commune se trouve de fait dans l'impossibilité de produire une quelconque donnée relative à la répartition des coûts entre construction du cinéma et les autres aspects du projet urbain.

Les deux BA eau et assainissement ne comptabilisent pas leurs dépenses en carburants et personnel (refacturations du budget principal).

Si ces pratiques s'expliquent, pour une part, par une préoccupation d'efficience de la gestion comptable générale, elles ne sont pas favorables à l'usage des BA comme support à partir desquels pourraient être conduites des analyses de coûts et de rentabilité actualisée des investissements projetés.

En outre, ces pratiques contreviennent aux dispositions réglementaires posées par le code général des collectivités territorial et l'instruction budgétaire M14, dès lors que le respect du principe d'équilibre des budgets annexes de services publics industriels et commerciaux implique nécessairement la prise en compte de l'ensemble des flux y afférant.

6.4.3 Le pilotage financier

La commune porte une appréciation plus favorable sur les dispositifs d'appels à projets initiés par l'État que sur ceux initiés par le département ou la région « plus contraignants et moins ajustables ».

Si la commune dénonce la lourdeur de la gestion administrative des fonds européens, leur poids dans le financement de l'investissement est négligeable.

Ne disposant pas d'une culture et d'outils de comptabilité analytique, la commune ne procède à aucune évaluation du coût de la maîtrise d'ouvrage réalisée en régie lorsqu'elle cherche à apprécier le coût global d'un projet d'investissement.

6.4.4 Le pilotage budgétaire

Le budget de la commune ne comporte pas de chapitres d'opérations d'équipement, qui, par conséquent, ne donnent pas lieu à un vote.

Si la commune soutient qu'elle a créé une nomenclature d'« opérations non votées » afin de « suivre au mieux les dépenses, notamment d'investissement », les documents produits à l'appui ne le confirment pas, dès lors notamment qu'ils ne procèdent à aucune hiérarchisation, ne fournissent aucun aperçu de la taille réelle des chantiers agglomérant plusieurs types de travaux, ne comportent aucun chiffrage monétaire, ni de coût anticipé, ni de coût réalisé.

De même, la commune indique qu'elle procède à un suivi des coûts de fonctionnement de l'usage de ses bâtiments, mais sans véritablement l'établir.

6.4.5 Le pilotage technico-financier : l'exemple du projet de nouveau cinéma

L'histoire du projet de construction d'un nouveau cinéma en centre-ville illustre le caractère perfectible du suivi technique et financier des opérations d'investissement : projet « dormant » pendant 15 ans, relancé sans nouvelle publicité ni appel à la concurrence malgré l'évolution du besoin, ampleur de la variation de l'enveloppe financière programmée au cours du temps, absence de suivi du degré de réalisation des prévisions de coût. Nonobstant l'inexistence alléguée de remarque de la part du service du contrôle de légalité de la préfecture de la Sarthe, l'absence de nouvelle procédure de commande publique ne saurait être justifiée, comme le soutient l'ancien ordonnateur, par les coûts supplémentaires qu'une telle procédure aurait induit.

6.5 Investissement et démarche d'évaluation

Aucune démarche ou procédure évaluative, ni de contrôle interne, n'a été engagé par la commune.

Son appréciation des conditions d'exécution des projets engagés est contradictoire. Alors qu'elle cite, parmi les difficultés récurrentes rencontrées, l'importance des malfaçons (dont elle avance quelques hypothèses explicatives : sous-traitance, faiblesse des moyens coercitifs réglementaires auprès des maitres d'œuvres, complexification de l'action de construire dû à l'empilement de nombreuses normes), elle indique pas ailleurs ne pas être en mesure de citer un chantier ayant été confronté à cette difficulté depuis 2015.

7 COVID-19 : GESTION ET IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE (PREMIER CONFINEMENT)

7.1 Crise sanitaire et organisation interne des services

La gestion de la crise sanitaire s'est réalisée de manière intégrée aux niveau de la ville et de la communauté de communes.

Une cellule de crise, réunissant très régulièrement les directeurs de services, les élus, des représentants de la gendarmerie et de la police municipale et des pompiers, a été mise en place le 15 mars 2020. Elle a été amenée à prendre des décisions urgentes en lien avec la situation sanitaire, mais également des décisions plus « lourdes », dans les domaines par exemple de gestion du personnel (régime des congés pendant le confinement) ou de l'investissement (report des travaux prévus dans le centre aquatique communautaire), devant être régularisées lors de conseils municipaux ou communautaires ultérieurs.

Le télétravail durant la période du premier confinement n'a donné lieu à aucune procédure formalisée et n'a pas été l'occasion du lancement d'une réflexion relative aux modalités éventuelles de sa pérennisation pour les personnels intéressés au-delà de la période de confinement.

Certains services accueillant du public (écoles, cinéma, bibliothèque) ont été fermés. Pour autant, la commune s'est adaptée en vue de soutenir les résidents et usagers fragiles : aide à domicile et portage des repas, renforcement de présence dans les résidences autonomie et, à compter du 26 mars 2020, ouverture de deux écoles pour accueillir les enfants des personnels indispensables à la gestion de la crise sanitaire. Elle s'est par ailleurs efforcée d'assurer au maximum les services indispensables : continuité de la distribution de l'eau potable et du traitement des eaux usées, maintien sur le terrain des quatre policiers municipaux organisés en binôme, travail en alternance des agents des espaces verts, poursuite du travail du service urbanisme via la dématérialisation des dossiers, veille technique des bâtiments communaux inoccupés pour vérifier les ouvertures, l'absence de fuite ou encore d'éclairage inopiné.

7.2 Les actions conduites

7.2.1 Dans le domaine sanitaire

Les actions sanitaires entreprises sont pour l'essentiel relatives, d'une part, au soutien logistique apporté aux maisons de santé en vue de faciliter les conditions d'accueil des patients, d'autre part, à la distribution de masques à la population.

7.2.2 Dans le domaine socio-économique

Si aucun dispositif d'aides aux entreprises n'a été initié au niveau local (excepté une exonération de droits de place pour les forains et les cafetiers au 3ème trimestre 2020), un soutien ciblé sur les usagers des services publics a été mis en place 'gratuité du 3ème trimestre à l'école de musique pour les personnes inscrites pour l'année 2019-2020, gratuité du 16 mars 2020 au 10 mai 2020 [hors mercredi et vacances scolaires du 1er au 26 avril 2020] et mise en place d'un tarif unique de repas fourni par la collectivité pour l'accueil périscolaire, remboursement au camping municipal d'acomptes de réservations à des touristes qui ont fait une demande d'annulation).

7.3 L'impact financier

Le coût net de la crise sanitaire pour le premier confinement est estimé au niveau de la ville dans une fourchette comprise entre 400 000 et 500 000 €, soit près de la moitié de l'épargne nette de la collectivité : 200 000 € de surcroît immédiat de dépenses, 450 000 € de pertes de recettes, auxquels il faut soustraire les économies induites par la réduction d'activité des services pendant la période de confinement (économies de restauration au premier chef, de transports, de frais de visites, de fournitures, de communication, ou encore de carburant).

7.4 Le plan de relance

Il ressort de l'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnatrice que la commune pourrait bénéficier d'un financement d'investissements à hauteur de 400 000 €, soit 17 fois moins que la somme dont pourrait bénéficier la communauté de communes du Pays Fléchois.

ANNEXES

Annexe n° 1. Écarts constatés sur les montants de la dette entre les états de la dette, le compte administratif et le compte de gestion sur la période 2015-2019 45
Annexe n° 2. Évolution du taux de réalisation des recettes et des dépenses du budget principal 46
Annexe n° 3. Historique des provisions de la commune de LF 2015-2019 et exposé des erreurs constatées dans leur suivi 47
Annexe n° 4. La procédure d'engagement mise en place à la commune de La Flèche 48
Annexe n° 5. Montants des restes à réaliser 2015-2019 de la commune de La Flèche 50
Annexe n° 6. Écarts constatés sur les comptes d'immobilisation et sur les comptes d'amortissement entre d'une part l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et l'état de l'actif et d'autre part entre l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et la balance du compte de gestion 51
Annexe n° 7. L'évolution des charges de gestion 2015-2019 53
Annexe n° 8. L'évolution des charges à caractère général 2015-2019 54
Annexe n° 9. L'évolution des charges de personnel 2015-2019 55
Annexe n° 10. L'évolution des subventions de fonctionnement 2015-2019 56
Annexe n° 11. L'évolution des autres charges de gestion 2015-2019 57
Annexe n° 12. L'évolution des produits de gestion 2015-2019 58
Annexe n° 13. L'évolution des dotations et participations 2015-2019 59
Annexe n° 14. L'évolution des ressources d'exploitation 60
Annexe n° 15. L'évolution de l'épargne brute 2015-2019 61
Annexe n° 16. L'évolution des dépenses d'investissement 2015-2019 62
Annexe n° 17. Le financement de l'investissement 2015-2019 63
Annexe n° 18. L'évolution de l'endettement 2015-2019 64
Annexe n° 19. La restructuration des emprunts à risque 65
Annexe n° 20. Investissement réalisé et investissement projeté à différents horizons 71
Annexe n° 21. Travaux projetés « non récurrents » selon l'horizon temporel 72

Annexe n° 1. Écarts constatés sur les montants de la dette entre les états de la dette, le compte administratif et le compte de gestion sur la période 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Budget principal					
Etat de la dette A2-4 au 31/12/N (annexé au CA)					
Capital (1641 + 16441 + 1643 + 16818 + 16875) hors 16449 et 166	1 123 728,90	452 167,32	1 407 128,88	1 360 941,23	1 151 537,82
Intérêts des emprunts (66111) + 666	773 763,57	417 428,45	1 032 542,02	1 023 374,23	959 783,88
Annuités	1 897 492,47	869 595,77	2 439 670,90	2 384 315,46	2 111 321,70
Encours au 31/12/N (1641)	14 496 517,76	21 870 105,37	20 462 156,49	19 102 035,26	17 950 497,44
Compte administratif					
Capital (1641 + 16441 + 1643 + 16818 + 16875) hors 16449 et 166	1 123 728,90	453 256,13	1 407 128,88	1 360 941,23	1 151 537,82
Intérêts des emprunts (66111) + 666	773 763,58	1 620 286,13	1 032 542,03	1 023 374,23	959 812,38
Annuités	1 897 492,48	2 073 542,26	2 439 670,91	2 384 315,46	2 111 350,20
Compte de gestion					
Capital (1641 + 1643 + 16818 + 16875) hors 16449 et 166	1 123 728,90	455 716,13	1 407 128,88	1 360 941,23	1 151 537,82
Intérêts des emprunts (66111) + 666	773 763,58	1 620 286,13	1 032 542,03	1 023 374,23	959 812,38
Annuités	1 897 492,48	2 076 002,26	2 439 670,91	2 384 315,46	2 111 350,20
Encours au 31/12/N (1641)	14 492 398,15	21 869 816,92	20 462 688,04	19 101 746,81	17 950 208,99
Écarts					
Différence sur capital entre état et CA	0,00	**-1 088,81**	0,00	0,00	0,00
Différence sur capital entre état et CG	0,00	**-3 548,81**	0,00	0,00	0,00
Différence sur intérêts entre état et CA	-0,01	**-1 202 857,68**	-0,01	0,00	**-28,50**
Différence sur encours état/CG	**4 119,61**	**288,45**	**-531,55**	**288,45**	**288,45**

Sources : Comptes administratifs et comptes de gestion 2015-2019 de la commune de La Flèche

Annexe n° 2. Évolution du taux de réalisation des recettes et des dépenses du budget principal

	2015	2016	2017	2018	2019
Budget principal					
Fonctionnement					
Dépenses réelles					
Dépenses prévues	16 453 822,66	17 222 727,00	17 797 377,00	18 608 750,02	18 950 205,74
Dépenses réalisées	15 557 129,12	16 195 214,32	16 988 267,10	17 795 314,00	18 040 610,43
Taux de réalisation	94,55%	94,03%	95,45%	95,63%	95,20%
Recettes réelles					
Recettes prévues	18 255 364,00	18 945 117,50	18 598 850,00	21 573 670,70	20 454 120,88
Recettes réalisées	18 610 520,78	19 281 818,02	18 541 666,64	21 590 994,03	20 303 144,46
Taux de réalisation	101,95%	101,78%	99,69%	100,08%	99,26%
Investissement					
Dépenses réelles					
Dépenses prévues	9 867 725,54	10 541 059,60	11 512 717,54	14 569 245,91	13 485 256,71
Dépenses réalisées	2 912 890,01	3 809 887,86	4 714 765,30	5 619 263,09	6 963 728,52
Taux de réalisation sans RAR	29,52%	36,14%	40,95%	38,57%	51,64%
RAR	2 582 056,35	1 967 720,59	2 560 870,83	7 358 073,97	5 262 851,67
Taux de réalisation avec RAR	55,69%	54,81%	63,20%	89,07%	90,67%
Recettes réelles					
Recettes prévues	6 251 575,16	5 951 792,49	6 828 826,82	10 066 714,26	10 616 954,62
Recettes réalisées	911 766,49	1 738 824,67	816 559,01	1 650 359,04	1 718 271,54
Taux de réalisation sans RAR	14,58%	29,22%	11,96%	16,39%	16,18%
RAR	4 325 764,95	2 887 893,82	3 441 026,52	7 449 388,62	7 712 717,95
Taux de réalisation avec RAR	83,78%	77,74%	62,35%	90,39%	88,83%

Sources : Comptes administratifs 2015-2019 de la commune de La Flèche

Annexe n° 3. Historique des provisions de la commune de LF 2015-2019 et exposé des erreurs constatées dans leur suivi

Graphique n° 1 : Au 1er janvier 2015, la commune avait déjà constitué un montant de provisions de 78 979,37 €.

Graphique n° 2 : Sur la période contrôlée, la commune a constitué des provisions :

- Pour un montant de 30 000 € en 2015, par délibération du 30 novembre 2015 ;
- Pour un montant de 50 000 € en 2016, par délibération du 19 décembre 2016 ;
- Pour un montant de 30 000 € en 2017, bien que la date de constitution de la provision indiquée dans le tableau en annexe du compte administratif 2017 est le 1er janvier 2016, par délibération du 18 décembre 2017;
- Pour un montant de 30 000 € en 2018, bien que la date de constitution de la provision indiquée dans le tableau en annexe du compte administratif 2018 est le 1er janvier 2016, par délibération du 19 novembre 2018.

Graphique n° 3 : Aucune nouvelle provision n'a été constituée en 2019.

Graphique n° 4 : Des reprises sur provisions ont également été réalisées :

- Pour un montant de 46 000 € en 2015,
- Pour un montant de 19 979,37 € en 2016,
- Pour un montant de 7 000 € en 2018,
- Pour un montant de 18 000 € en 2019.

Graphique n° 5 : Compte tenu de ce qui précède, il est constaté des erreurs dans les annexes relatives aux provisions des comptes administratifs :

- En 2015, le montant total des provisions constituées est de 108 979,37 € et non de 197 527,37 € comme indiqué dans le tableau ;
- En 2016, le montant des provisions constituées au 1er janvier est de 62 979,37 € et non de 79 979,37 € et le montant total des provisions constituées au 31 décembre n'est pas de 129 979,37 € mais de 112 979,37 €. Avec une reprise cette même année de 19 979,37 €, le solde des provisions 2016 n'est pas de 110 000 € mais de 93 000 € ;
- En 2017, le montant total des provisions constituées au 1er janvier est de 93 000 € et non de 181 548 €. Une provision de 30 000 € ayant été constituée cette année-là, le montant total des provisions au 31 décembre doit être de 123 000 € et non de 211 548 €. En l'absence de reprise en 2017, le solde des provisions est évalué à 123 000 € et non à 211 548 € ;
- En 2018, le montant total des provisions constituées au 1er janvier 2018 est de 123 000 € et non de 211 548 €. Une nouvelle provision de 30 000 € ayant été également constituée en 2018, le montant total des provisions au 31 décembre 2018 n'est pas de 211 548 € mais de 153 000 €. Une reprise de 7 000 € a été réalisée cette même année qui porte le solde des provisions à 146 000 € et non à 234 548 €.
- En 2019, le montant total des provisions constituées au 1er janvier s'élève non pas à 234 548 € comme indiqué dans l'annexe mais à 146 000 €. Suite à la reprise de 18 000 € effectuée cette année-là, le solde des provisions s'élève non pas à 216 548 € mais à 128 000 €.

Annexe n° 4. La procédure d'engagement mise en place à la commune de La Flèche

L'engagement comptable est effectué sur le logiciel SEDIT depuis 2017 (logiciel qui a permis la mise en place de la « full-démat' ») par les services gestionnaires de lignes budgétaires qui saisissent les bons de commande. Ces derniers suivent un parcours de visas dématérialisés. En effet, jusqu'à 90 000 € HT, les bons de commande sont signés soit par le directeur du service concerné, soit par le directeur et le directeur général de service. La commune n'a cependant pas expliqué les critères des bons de commande faisant l'objet d'un double visa. Au-delà de 90 000 € HT, les consultations faisant l'objet de procédures particulières, il n'est pas prévu de procédure de visa spécifique.

La maire ni aucun adjoint ne vise de bon de commande jusqu'à 90 000 € HT.

Après avoir été validés par le service des finances qui vérifient leur imputation comptable, les bons de commandes génèrent des engagements, qui seront rapprochés des factures correspondantes au moment du mandatement.

Alors que la M14 n'impose pas l'engagement des recettes, la commune a indiqué qu'elle procédait à l'engagement de ses recettes.

Pour l'engagement des recettes, la commune n'a pas mis en place de circuit de validation. Les services gestionnaires procèdent ainsi directement à l'engagement comptable des recettes sur le logiciel et en informent ensuite le service des finances par courrier électronique.

Depuis le 1er janvier 2017, les collectivités locales et les établissements publics ont l'obligation d'accepter les factures électroniques produits par certains de leurs fournisseurs[13], via le nouveau portail public de l'État « Chorus Pro ».

Les factures adressées à la commune arrivent désormais par ce portail informatique.

La procédure de dépôt des factures sur Chorus Pro oblige les fournisseurs à faire figurer sur les factures à destination des services de l'État la référence de l'engagement. En revanche, les autres entités publiques du secteur public local sont libres de déterminer si la référence à l'engagement est obligatoire ou non.

En l'espèce, l'obligation de référencer l'engagement sur la facture n'a pas été retenue par la commune, afin d'éviter toute difficulté qui pourrait survenir en cas de saisie erronée du numéro d'engagement par le fournisseur.

Le rapprochement de la facture à l'engagement est effectué par le service gestionnaire des crédits, qui procède en même temps à la constatation du service fait et à la validation de la facture. Pour cela et en l'absence de numéro d'engagement sur la facture, le logiciel propose une liste des engagements non soldés pour le tiers concerné par la facture ainsi que pour le service gestionnaire en question. Le service gestionnaire n'a plus qu'à choisir dans la liste proposée l'engagement correspondant.

---

[13] 1er janvier 2017 : Grandes entreprises et personnes publiques
1er janvier 2018 : entreprises intermédiaires (250 à 5 000 salariés)
1er janvier 2019 : petites et moyennes entreprises (10 à 250 salariés)
1er janvier 2020 : très petites entreprises (moins de 10 salariés).

Par ailleurs, Chorus Pro ne permet pas d'avoir de multiples références à un contrat, à un marché ou à un engagement. De fait, les factures qui concernent plusieurs engagements nécessitent de se rapprocher du destinataire de la facture pour définir le numéro qui doit apparaitre.

Sur ce point, la commune a indiqué qu'en cas de réception d'une facture concernant plusieurs engagements, elle avait le choix entre deux modes de traitement :

- soit les engagements ont été réalisés par le même gestionnaire, qui dans ce cas-là verra sur le logiciel l'ensemble des engagements qui le concernent et sera dans la capacité d'imputer la dépense sur plusieurs engagements ;
- soit les engagements concernent plusieurs gestionnaires issus de services différents et dans cette situation la facture, pour être traitée, devra être modifiée. Il est, en effet, demandé au fournisseur d'émettre une facture pour chaque engagement.

Pour faciliter la gestion des factures et éviter toute nouvelle édition de facture par le fournisseur, la commune précise sur ses bons de commande à l'attention des fournisseurs qu'il doit y avoir une seule facture par bon de commande.

Annexe n° 5. Montants des restes à réaliser 2015-2019 de la commune de La Flèche

Tableau n° 1 : Montants des restes à réaliser de la commune de La Flèche (sources : États des restes à réaliser)

RAR Investissement - budget principal	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses	2 582 056,35	1 954 717,39	2 560 870,83	7 358 073,97	5 262 851,67
Chapitre 20	*18 161,83*	*28 050,06*	*75 472,91*	*69 234,83*	*102 897,99*
Chapitre 204	*13 229,00*	*168 710,00*	*227 850,00*	*12 400,00*	*3 000,00*
Chapitre 21	*123 389,75*	*169 574,81*	*243 935,10*	*202 745,38*	*150 073,85*
Chapitre 23	*2 427 275,77*	***1 588 382,52***	*2 013 612,82*	*7 073 693,76*	*5 006 879,83*
Chapitre 26	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Recettes	4 325 764,95	2 887 893,82	3 441 026,52	7 449 388,62	7 712 717,95
Chapitre 024	*1 554 312,88*	*1 313 747,60*	*1 580 947,60*	*0,00*	*0,00*
Chapitre 10	*728 833,72*	*489 802,44*	*677 107,80*	*344 060,38*	*0,00*
Chapitre 13	*2 037 830,80*	*1 079 556,23*	*1 178 183,57*	*3 439 380,99*	*3 122 432,40*
Chapitre 16	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*3 661 159,70*	*4 585 498,00*
Chapitre 27	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*
Solde RAR	1 743 708,60	933 176,43	880 155,69	91 314,65	2 449 866,28

Sources : États des restes à réaliser 2015-2019 (joints au CA à l'exception des RAR 2018 dont l'état a été joint en réponse à la Q1.F62)

Tableau n° 2 : Montants des restes à réaliser de la commune de La Flèche 2015-2019 (sources : Comptes administratifs)

RAR Investissement - budget principal	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses	2 582 056,35	1 967 720,59	2 560 870,83	7 358 073,97	5 262 851,67
Chapitre 20	*18 161,83*	*28 050,06*	*75 472,91*	*69 234,83*	*102 897,99*
Chapitre 204	*13 229,00*	*168 710,00*	*227 850,00*	*12 400,00*	*3 000,00*
Chapitre 21	*123 389,75*	*169 574,81*	*243 935,10*	*202 745,38*	*150 073,85*
Chapitre 23	*2 427 275,77*	***1 601 385,72***	*2 013 612,82*	*7 073 693,76*	*5 006 879,83*
Chapitre 26	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*
Recettes	4 325 764,95	2 887 893,82	3 441 026,52	7 449 388,62	7 712 717,95
Chapitre 024	***1 554 312,88***	***1 313 747,60***	***1 580 947,60***	*0,00*	*0,00*
Chapitre 10	*728 833,72*	*489 802,44*	*677 107,80*	*344 060,38*	*0,00*
Chapitre 13	*2 037 830,80*	*1 079 556,23*	*1 178 183,57*	*3 439 380,99*	*3 122 432,40*
Chapitre 16	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*3 661 159,70*	*4 585 498,00*
Chapitre 27	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*	*4 787,55*
Solde RAR	1 743 708,60	920 173,23	880 155,69	91 314,65	2 449 866,28

Sources : Comptes administratifs 2015-2019 de la commune de La Flèche

Annexe n° 6. Écarts constatés sur les comptes d'immobilisation et sur les comptes d'amortissement entre d'une part l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et l'état de l'actif et d'autre part entre l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et la balance du compte de gestion

Tableau n° 1 : Écarts sur les comptes d'immobilisation entre l'inventaire et l'état de l'actif 2018

Nature du compte	Valeur brute		Écarts
	Inventaire	État de l'actif	
204182	1 163,77	0,00	1 163,77
20422	278 280,00	273 280,00	5 000,00
2051	510 625,20	517 304,86	-6 679,66
2111	1 787 119,35	1 728 879,90	58 239,45
2128	12 620 357,31	12 163 978,23	456 379,08
21311	7 255 025,88	7 025 693,45	229 332,43
21312	11 764 180,97	11 703 824,27	60 356,70
21316	220 958,00	219 208,00	1 750,00
21318	15 109 527,62	12 940 835,96	2 168 691,66
2132	6 749 179,48	6 340 202,13	408 977,35
2138	24 242 864,99	21 579 234,59	2 663 630,40
21534	514 633,77	376 511,62	138 122,15
21538	376 684,90	356 177,02	20 507,88
2182	2 039 404,50	2 060 942,03	-21 537,53
2183	647 153,74	593 232,21	53 921,53
2188	4 960 324,52	4 945 588,86	14 735,66
2312	461 780,52	926 975,03	-465 194,51
2313	12 197 798,89	17 742 037,43	-5 544 238,54
2315	28 733,37	182 880,36	-154 146,99
2423	25 378 734,61	25 156 314,70	222 419,91

Sources : Inventaire et état de l'actif de la commune de La Flèche au 31 décembre 2018

Tableau n° 2 : Écarts sur les comptes d'amortissement entre l'inventaire et l'état de l'actif 2018

Nature du compte	Valeur brute		Écarts
	Inventaire	État de l'actif	
2804182	1 163,77	0,00	1 163,77
280422	23 714,40	18 714,40	5 000,00
28051	446 673,53	453 353,19	-6 679,66
28128	270 746,73	272 754,41	-2 007,68
28152	270 433,77	226 738,66	43 695,11
28182	1 393 126,97	1 414 664,50	-21 537,53
28183	481 027,38	425 396,00	55 631,38
28188	3 889 367,33	3 884 088,94	5 278,39

Sources : Inventaire et état de l'actif de la commune de La Flèche au 31 décembre 2018

- **Écarts sur les comptes d'amortissement et les comptes d'immobilisation entre l'inventaire et le compte de gestion 2018**

Nature du compte	Inventaire	Compte de gestion	Écarts
	Valeur brute	Valeur en balance de sortir (débit/crédit)	
204182	1 163,77	0,00	1 163,77
20422	278 280,00	273 280,00	5 000,00
2051	510 625,20	517 304,86	-6 679,66
2111	1 787 119,35	1 728 879,90	58 239,45
2128	12 620 357,31	12 163 978,23	456 379,08
21311	7 255 025,88	7 025 693,45	229 332,43
21312	11 764 180,97	11 703 824,27	60 356,70
21316	220 958,00	219 208,00	1 750,00
21318	15 109 527,62	12 940 835,96	2 168 691,66
2132	6 749 179,48	6 340 202,13	408 977,35
2138	24 242 864,99	21 579 234,59	2 663 630,40
21534	514 633,77	376 511,62	138 122,15
21538	376 684,90	356 177,02	20 507,88
2182	2 039 404,50	2 060 942,03	-21 537,53
2183	647 153,74	593 232,21	53 921,53
2188	4 960 324,52	4 945 588,86	14 735,66
2312	461 780,52	926 975,03	-465 194,51
2313	12 197 798,89	17 742 037,43	-5 544 238,54
2315	28 733,37	182 880,36	-154 146,99
2423	25 378 734,61	25 156 314,70	222 419,91
2804182	1 163,77	0,00	1 163,77
280422	23 714,40	18 714,40	5 000,00
28051	446 673,53	453 353,19	-6 679,66
28128	270 746,73	272 754,41	-2 007,68
28152	270 433,77	226 738,66	43 695,11
28182	1 393 126,97	1 414 664,50	-21 537,53
28183	481 027,38	427 105,85	53 921,53
28188	3 889 367,33	3 884 088,94	5 278,39

Sources : Inventaire et état de l'actif de la commune de La Flèche au 31 décembre 2018

Annexe n° 7. L'évolution des charges de gestion 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Charges à caractère général	3 838 158	3 917 772	4 201 804	4 508 357	4 485 813	*4,0%*
+ Charges de personnel	8 915 558	9 021 232	9 385 334	10 287 810	10 668 662	*4,6%*
+ Subventions de fonctionnement	1 340 119	1 349 327	1 470 015	1 419 012	1 406 421	*1,2%*
+ Autres charges de gestion	244 856	211 141	224 554	227 601	274 061	*2,9%*
= Charges de gestion (B)	**14 338 691**	**14 499 471**	**15 281 706**	**16 442 780**	**16 834 957**	***4,1%***

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 8. L'évolution des charges à caractère général 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	**3 838 158**	**3 917 772**	**4 201 804**	**4 508 357**	**4 485 813**	***4,0%***
Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)	*2 086 107*	*2 051 269*	*2 228 397*	*2 226 923*	*2 412 627*	*3,7%*
Dont crédit-bail	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont locations et charges de copropriété	*59 957*	*47 927*	*72 400*	*109 907*	*90 575*	*10,9%*
Dont entretien et réparations	*594 400*	*648 508*	*705 263*	*786 010*	*699 122*	*4,1%*
Dont assurances et frais bancaires	*76 849*	*129 622*	*113 812*	*168 936*	*109 280*	*9,2%*
Dont autres services extérieurs	*284 123*	*263 056*	*381 389*	*369 451*	*390 439*	*8,3%*
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	*5 543*	*53 574*	*0*	*96 220*	*32 111*	*55,1%*
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont honoraires, études et recherches	*56 489*	*61 947*	*34 193*	*56 563*	*57 314*	*0,4%*
Dont publicité, publications et relations publiques	*261 807*	*234 281*	*248 073*	*228 344*	*257 725*	*-0,4%*
Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)	*47 354*	*59 091*	*57 106*	*67 738*	*60 473*	*6,3%*
Dont déplacements et missions	*48 704*	*60 784*	*56 662*	*59 608*	*61 107*	*5,8%*
Dont frais postaux et télécommunication	*158 109*	*153 032*	*156 463*	*190 304*	*189 665*	*4,7%*
Dont impôts et taxes (sauf sur personne	*158 717*	*154 680*	*148 047*	*148 353*	*125 374*	*-5,7%*
- Remboursement de frais	547 018	586 171	510 516	464 985	561 094	*0,6%*
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	**3 291 140**	**3 331 601**	**3 691 288**	**4 043 373**	**3 924 719**	***4,5%***
en % des produits de gestion	*18,1%*	*18,4%*	*20,3%*	*20,9%*	*19,9%*	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 9. L'évolution des charges de personnel 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Rémunération principale	3 791 402	3 760 111	3 863 794	4 385 320	4 572 557	*4,8%*
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	751 604	727 600	728 718	920 780	945 953	*5,9%*
+ Autres indemnités	96 261	98 317	99 343	107 674	104 280	*2,0%*
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	**4 639 267**	**4 586 028**	**4 691 856**	**5 413 774**	**5 622 789**	***4,9%***
*en % des rémunérations du personnel**	*80,6%*	*81,0%*	*81,8%*	*84,2%*	*84,4%*	
Rémunération principale	794 862	767 300	751 576	798 092	893 225	*3,0%*
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	61 519	58 148	48 923	56 905	66 973	*2,1%*
+ Autres indemnités	0	485	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	**856 382**	**825 933**	**800 499**	**854 998**	**960 198**	***2,9%***
*en % des rémunérations du personnel**	*14,9%*	*14,6%*	*14,0%*	*13,3%*	*14,4%*	
	5 495 648	*5 411 961*	*5 492 354*	*6 268 772*	*6 582 987*	
	84,4%	*84,7%*	*85,4%*	*86,4%*	*85,4%*	
Autres rémunérations (c)	**262 193**	**249 018**	**245 300**	**162 337**	**78 225**	***-26,1%***
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	**5 757 841**	**5 660 980**	**5 737 655**	**6 431 109**	**6 661 212**	***3,7%***
- Atténuations de charges	334 142	169 521	91 950	125 047	159 484	*-16,9%*
= Rémunérations du personnel	**5 423 699**	**5 491 459**	**5 645 705**	**6 306 062**	**6 501 728**	***4,6%***
+ Charges sociales	2 454 445	2 458 515	2 537 625	2 681 700	2 825 779	*3,6%*
+ Impôts et taxes sur rémunérations	116 440	109 990	112 906	125 952	130 921	*3,0%*
+ Autres charges de personnel	0	293	0	0	3 200	
= Charges de personnel interne	**7 994 584**	**8 060 256**	**8 296 236**	**9 113 714**	**9 461 628**	***4,3%***
Charges sociales en % des CP interne	*30,7%*	*30,5%*	*30,6%*	*29,4%*	*29,9%*	
+ Charges de personnel externe	920 974	960 976	1 089 098	1 174 096	1 207 034	*7,0%*
= Charges totales de personnel	**8 915 558**	**9 021 232**	**9 385 334**	**10 287 810**	**10 668 662**	***4,6%***
CP externe en % des CP total	*10,3%*	*10,7%*	*11,6%*	*11,4%*	*11,3%*	
- Remboursement de personnel mis à disposition	159 224	217 018	231 515	957 204	1 075 368	*61,2%*
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	**8 756 333**	**8 804 214**	**9 153 818**	**9 330 605**	**9 593 293**	***2,3%***
en % des produits de gestion	*48,1%*	*48,5%*	*50,3%*	*48,3%*	*48,5%*	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 10. L'évolution des subventions de fonctionnement 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Subventions de fonctionnement	**1 340 119**	**1 349 327**	**1 470 015**	**1 419 012**	**1 406 421**	***1,2%***
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	*541 222*	*554 000*	*617 016*	*593 234*	*553 776*	*0,6%*
Dont subv. autres établissem	*0*	*0*	*0*	*7 500*	*3 037*	
Dont subv. aux personnes de droit privé	*798 897*	*795 327*	*852 998*	*818 278*	*849 608*	*1,6%*

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 11. L'évolution des autres charges de gestion 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Autres charges de gestion	**244 856**	**211 141**	**224 554**	**227 601**	**274 061**	***2,9%***
Dont contribution au service incendie	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont contribution aux organismes de regroupement	*9 492*	*9 451*	*9 499*	*9 642*	*9 623*	*0,3%*
Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)	*0*	*0*	*0*	*0*	*26 882*	
Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	*190 306*	*182 296*	*185 532*	*198 280*	*199 277*	*1,2%*
Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)	*2 116*	*8 039*	*14 155*	*13 166*	*6 583*	*32,8%*
Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont pertes sur créances	*42 941*	*11 355*	*15 368*	*6 513*	*31 695*	*-7,3%*

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 12. L'évolution des produits de gestion 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 819 990	7 929 557	7 938 882	8 196 229	8 500 349	*2,1%*
+ Ressources d'exploitation	2 521 999	2 500 052	2 453 201	3 378 407	3 511 521	*8,6%*
= Produits "flexibles" (a)	**10 341 989**	**10 429 609**	**10 392 083**	**11 574 636**	**12 011 871**	***3,8%***
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 950 888	4 745 364	4 694 099	4 809 085	4 974 773	*0,1%*
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	2 688 346	2 779 313	2 724 821	2 651 969	2 493 100	*-1,9%*
= Produits "rigides" (b)	**7 639 234**	**7 524 677**	**7 418 920**	**7 461 055**	**7 467 873**	***-0,6%***
Production immobilisée, travaux en régie (c)	210 990	191 884	396 604	270 766	289 683	*8,2%*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**18 192 213**	**18 146 170**	**18 207 607**	**19 306 457**	**19 769 426**	***2,1%***

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 13. L'évolution des dotations et participations 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Dotation Globale de Fonctionnement	**4 228 027**	**3 914 822**	**3 831 799**	**3 912 671**	**3 997 292**	***-1,4%***
Dont dotation forfaitaire	*2 792 614*	*2 456 549*	*2 272 695*	*2 280 026*	*2 275 757*	*-5,0%*
Dont dotation d'aménagement	*1 435 413*	*1 458 273*	*1 559 104*	*1 632 645*	*1 721 535*	*4,6%*
Autres dotations	**1 783**	**1 783**	**1 783**	**1 783**	**1 783**	***0,0%***
Dont dotation générale de décentr	*1 783*	*1 783*	*1 783*	*1 783*	*1 783*	*0,0%*
FCTVA	**0**	**0**	**0**	**12 593**	**51 885**	
Participations	**359 074**	**537 513**	**518 135**	**528 521**	**550 608**	***11,3%***
Dont Etat	*86 917*	*180 866*	*240 132*	*117 702*	*83 855*	*-0,9%*
Dont régions	*0*	*50 795*	*2 300*	*5 760*	*7 249*	
Dont départements	*54 200*	*58 995*	*63 250*	*58 350*	*58 250*	*1,8%*
Dont communes	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont groupements	*3*	*3*	*0*	*35*	*0*	*-100,0%*
Dont fonds européens	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	
Dont autres	*217 953*	*246 854*	*212 453*	*346 675*	*401 254*	*16,5%*
Autres attributions et participations	**362 004**	**291 246**	**342 381**	**353 517**	**373 205**	***0,8%***
Dont compensation et péréquation	*348 624*	*278 101*	*329 391*	*333 490*	*349 652*	*0,1%*
Dont autres	*13 380*	*13 145*	*12 990*	*20 027*	*23 553*	*15,2%*
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	**4 950 888**	**4 745 364**	**4 694 099**	**4 809 085**	**4 974 773**	***0,1%***

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 14. L'évolution des ressources d'exploitation

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	383	1 292	75	248	279	*-7,6%*
+ Domaine et récoltes	108 966	99 223	74 060	78 847	68 380	*-11,0%*
+ Travaux, études et prestations de services	806 407	874 391	926 608	1 157 799	1 254 607	*11,7%*
+ Mise à disposition de personnel facturée	159 224	217 018	231 515	957 204	1 075 368	*61,2%*
+ Remboursement de frais	547 018	586 171	510 516	464 985	561 094	*0,6%*
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	**1 621 999**	**1 778 095**	**1 742 774**	**2 659 082**	**2 959 728**	***16,2%***
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	900 000	717 382	705 678	714 524	546 897	*-11,7%*
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	4 575	4 750	4 800	4 896	
= Autres produits de gestion courante (b)	**900 000**	**721 957**	**710 428**	**719 324**	**551 793**	***-11,5%***
Production stockée hors terrains aménagés	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	**2 521 999**	**2 500 052**	**2 453 201**	**3 378 407**	**3 511 521**	***8,6%***

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 15. L'évolution de l'épargne brute 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
= Produits de gestion (= A)	**18 192 213**	**18 146 170**	**18 207 607**	**19 306 457**	**19 769 426**	***2,1%***
= Charges de gestion (B)	**14 338 691**	**14 499 471**	**15 281 706**	**16 442 780**	**16 834 957**	***4,1%***
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**3 853 523**	**3 646 699**	**2 925 901**	**2 863 677**	**2 934 469**	***-6,6%***
en % des produits de gestion	*21,2%*	*20,1%*	*16,1%*	*14,8%*	*14,8%*	
+/- Résultat financier	-779 804	-809 012	-858 255	-501 682	-410 289	*-14,8%*
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	513 624	504 199	508 912	508 912	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	50 000	51 000	50 000	61 000	70 000	*8,8%*
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	221 508	-13 773	-71 642	-68 326	36 486	*-36,3%*
= CAF brute	**3 245 227**	**2 772 914**	**1 946 004**	**2 232 670**	**2 490 666**	***-6,4%***
en % des produits de gestion	*17,8%*	*15,3%*	*10,7%*	*11,6%*	*12,6%*	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 16. L'évolution des dépenses d'investissement 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
Dépenses d'équipement réelles nettes (j)	1 778 914	3 335 210	3 134 736	3 861 601	5 656 860	*17 767 321*
+ Subventions d'équipement versées en numéraire nettes (i)	6 530	11 459	16 600	244 654	71 010	*350 253*
dont subv. en numéraire versées aux collectivités et à l'Etat	*0*	*0*	*0*	*8 454*	*0*	*8 454*
dont subv. en numéraire versées établissements et sces rattachés (CCAS, caisse des écoles, SPA et SPIC)	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
dont subv. en numéraire versées aux personnes de droit privé	*6 530*	*11 459*	*16 600*	*236 200*	*71 010*	*341 799*
+ Désinvestissements ou annulations de mandats	0	0	4 494	611	0	*5 105*
= Dépenses d'équipement inscrites au compte administratif (j+i)	**1 785 444**	**3 346 669**	**3 155 830**	**4 106 866**	**5 727 870**	***18 122 679***
Travaux en régie (jj)	210 990	191 884	396 604	270 766	289 683	*1 359 927*
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (j+jj)	**1 989 904**	**3 527 094**	**3 531 340**	**4 132 366**	**5 946 543**	***19 127 247***

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 17. Le financement de l'investissement 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
CAF brute	**3 245 227**	**2 772 914**	**1 946 004**	**2 232 670**	**2 490 666**	***12 687 480***
- Annuité en capital de la dette	1 123 729	13 750 306	1 407 129	1 360 941	1 151 538	*18 793 643*
= CAF nette ou disponible (C)	**2 121 498**	**-10 977 392**	**538 875**	**871 728**	**1 339 129**	***-6 106 163***
TLE et taxe d'aménagement	69 244	68 261	120 299	121 117	133 296	*512 216*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0	477 834	252 910	715 032	555 082	*2 000 857*
+ Subventions d'investissement reçues	680 486	1 084 597	390 101	568 025	989 997	*3 713 206*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	159 665	96 608	46 138	243 877	37 597	*583 885*
+ Produits de cession	3 155	535 594	34 000	1 856 776	42 815	*2 472 340*
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	*0*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**912 550**	**2 262 893**	**843 448**	**3 504 828**	**1 758 787**	***9 282 505***
= Financement propre disponible (C+D)	**3 034 047**	**-8 714 498**	**1 382 323**	**4 376 556**	**3 097 915**	***3 176 342***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*152,5%*	*-247,1%*	*39,1%*	*105,9%*	*52,1%*	*1*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 989 904	3 527 094	3 531 340	4 132 366	5 946 543	*19 127 247*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	6 530	11 459	16 600	244 654	71 010	*350 253*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	-722 000	0	0	*-722 000*
- Participations et inv. financiers nets	0	0	872 000	150 000	83 335	*1 105 335*
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	*0*
- Charges à répartir	0	7 826 575	0	0	0	*7 826 575*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 345	2 537	-811	-241	-1 314	*1 517*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**1 036 268**	**-20 082 164**	**-2 314 807**	**-150 224**	**-3 001 659**	***-24 512 585***
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	21 127 725	0	0	0	*21 127 725*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 036 268	1 045 561	-2 314 807	-150 224	-3 001 659	*-3 384 860*

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 18. L'évolution de l'endettement 2015-2019

en €	2015	2016	2017	2018	2019	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dettes du BP au 1er janvier	15 654 299	14 529 225	21 904 106	20 497 788	19 137 088	*5,2%*
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 123 729	13 750 306	1 407 129	1 360 941	1 151 538	*0,6%*
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	1 345	2 537	-811	-241	-1 314	
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	0	0	
+ Nouveaux emprunts	0	21 127 725	0	0	0	
= Encours de dette du BP au 31 décembre	**14 529 225**	**21 904 106**	**20 497 788**	**19 137 088**	**17 986 864**	***5,5%***
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	3 875 797	5 458 738	3 179 065	2 326 151	-641 883	
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	10 653 428	16 445 368	17 318 723	16 810 937	18 628 747	*15,0%*
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	780 236	8 636 000	858 255	502 036	410 966	*-14,8%*
Taux d'intérêt apparent du budget princi	***5,4%***	***39,4%***	***4,2%***	***2,6%***	***2,3%***	
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse* en années (dette Budget principal net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	**3,3**	**5,9**	**8,9**	**7,5**	**7,5**	
Encours de dette du budget principal au 31 dé	14 529 225	21 904 106	20 497 788	19 137 088	17 986 864	*5,5%*
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	**4,5**	**7,9**	**10,5**	**8,6**	**7,2**	

Source : CRC à partir des comptes de gestion

Annexe n° 19. La restructuration des emprunts à risque

Au 31 décembre 2015, la dette de la commune est répartie sur le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » en sept emprunts pour un montant total de capital restant dû de 16 678 828,49 € et contractée majoritairement auprès de Dexia Crédit Local avec un capital restant dû de 15 454 269,72 €.

Le reste de l'encours de dette (1 224 558,77 €) est réparti entre trois autres établissements bancaires dont le Crédit Agricole (818 823,38 €), le Crédit Mutuel (209 077,90 €) et la Caisse d'Épargne (196 657,49 €).

Quasiment la moitié de l'encours de dette de la commune (45,91 %) était classée hors charte Gissler au 31 décembre 2015, en catégorie F6, qui recense les emprunts les plus risqués comme les emprunts libellés en devise ou les emprunts dont l'indice sous-jacent est une parité monétaire.

Il s'agit de l'emprunt n° 2011-1 souscrit auprès de Dexia le 1er mai 2011 pour un montant de 8 157 953,28 €.

L'autre moitié (45,17 %) est classée en catégorie E-3. Cela signifie que pour ces emprunts, la formule de taux fait apparaître un multiplicateur allant jusqu'à 5.

Il s'agit de l'emprunt n° 2011-2 souscrit auprès de Dexia Crédit Local pour un montant de 9 045 548,60 € le 1er mai 2011.

Ainsi, 93,84 % de l'encours de dette reposait sur des emprunts à risque à la fin de l'année 2015, contractés la majorité auprès de Dexia Crédit Local.

La dangerosité de ces emprunts s'est d'ailleurs confirmée puisque le taux de l'un d'eux a atteint 15,62 % en 2015 (emprunt n° 2011-1 contracté auprès de Dexia Crédit Local).

Répartition de l'encours de dette au 31/12/2015 de la commune de La Flèche

Banques	Référence interne contrat	Date de signature	Tx fixe/variable	CRD au 31/12/2015	Catégorie d'emprunt
BUDGET PRINCIPAL					
Dexia CL	2002-1	01/06/2003	Variable complexe	262 363,91	B-4
Dexia CL	2011-1	01/05/2011	Variable complexe	6 553 111,29	F-6
Dexia CL	2011-2	01/05/2011	Variable complexe	6 743 938,59	E-3
Crédit Agricole	2003-3	29/09/2003	Fixe	394 777,61	A-1
Crédit Agricole	2007-3	12/12/2006	Variable simple	341 568,87	A-1
Caisse d'Épargne	2007-1	25/01/2007	Variable complexe	196 657,49	B-4
Sous-total BP				**14 492 417,76**	
BUDGET ANNEXE EAU					
Dexia CL	2011-1	01/05/2011	Variable complexe	718 380,12	F-6
Dexia CL	2011-2	01/05/2012	Variable complexe	208 815,14	E-3
Crédit Agricole	2007-3	12/12/2006	Variable simple	52 878,50	A-1
Sous-total BA Eau				**980 073,76**	
BUDGET ANNEXE ASSAINISSEMENT					
Dexia CL	2011-1	01/05/2011	Variable complexe	386 461,87	F-6
Dexia CL	2011-2	01/05/2012	Variable complexe	581 198,80	E-3
Crédit Agricole	2007-3	12/12/2006	Variable simple	29 598,40	A-1
Crédit Mutuel	2011-3	27/01/2011	Fixe	209 077,90	A-1
Sous-total BA Assainissement				**1 206 336,97**	
Total budgets				**16 678 828,49**	
Sous-total Dexia CL				15 454 269,72	
Sous-total Crédit Agricole				818 823,38	
Sous-total Caisse d'Épargne				196 657,49	
Sous-total Crédit Mutuel				209 077,90	
Total banques				**16 678 828,49**	

Source : Comptes administratifs 2015 du budget principal et des budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

Le précédent rapport de la chambre indiquait que la commune avait été assistée par un cabinet financier lors de la mise en place de ces prêts à risque en 2011, qui ont été conclus dans le cadre d'une renégociation globale de sa dette.

À compter du 7 mars 2013, la commune a tenté avec l'aide d'un nouveau cabinet de renégocier trois emprunts (n° 2002-1, 2011-1 et 2011-2) contractés auprès de Dexia. Mais ces négociations n'ont pas abouti.

La ville s'est, en effet, attachée les services d'un cabinet de conseil spécialisé en finances et fiscalité locales parisien, La Ronnade, dont le but était d'optimiser les emprunts tout en les sécurisant et les compactant.

Par ailleurs, le 5 juin 2013, la commune s'appuyant sur la jurisprudence du 8 février 2013 du Tribunal de Grande Instance de Nanterre a assigné la Société de Financement Local (SFIL) et Dexia Crédit Local devant ce même tribunal.

En 2016, La commune a décidé de sortir de ces emprunts à risque et de procéder à leur restructuration.

Dans le cadre de cette renégociation, la commune a fait appel au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque créé par l'article 92 de la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 et son décret n° 2014-444 du 29 avril 2014. Elle a déposé sa demande par courrier du 28 avril 2015 pour les contrats de prêt n° 2011-1 et 2011-2. Conformément aux conditions imposées par la loi pour pouvoir bénéficier de l'aide de l'État, un accord transactionnel au sens de l'article 2044 du code civil a été signé le 22 avril 2016. Cet accord transactionnel visait à mettre fin à toute poursuite judicaire de la part de la commune contre Dexia Crédit Local, la SFIL et la Caisse Française de Financement Local (CAFFIL)[14].

Cependant, ce choix a été fait par défaut, selon la commune, qui estimait avoir été trompée par Dexia Crédit Local.

Les délais contraints pour déposer une demande d'aide ne permettaient pas, par ailleurs, à la commune d'attendre une décision de justice, qui si elle lui avait été défavorable, ne lui aurait pas permis de toute façon de bénéficier du fonds d'aide.

Par courrier du 14 avril 2015, la SFIL a informé la commune de la liste de ses emprunts éligibles au fonds de soutien. Il s'agit des emprunts :

N° MPH275178EUR (2011-1),

N° MPH275181EUR (2011-2).

[14] Dexia Crédit Local a financé les prêts susvisés par l'intermédiaire de CAFFIL, anciennement dénommée Dexia Municipal Agency (DMA), une société de crédit foncier. Le 31 janvier 2013, Dexia Crédit Local a cédé l'intégralité du capital social de DMA à SFIL, détenue par l'État, la Caisse des Dépôts et Consignations et la Banque Postale. Cette cession s'est inscrite dans le cadre du plan de résolution du groupe Dexia mis en place par les États belge et français et approuvé par la Commission européenne. À l'occasion de cette cession, DMA a été renommée la Caisse Française de Financement Local et la gestion des prêts inscrits au bilan de CAFFIL a été confiée à compter du 1er février 2013 à sa nouvelle société mère, SFIL.

Elle a donc procédé à la restructuration de ces emprunts à risque dans le cadre du fonds de soutien.

Elle a également renégocié le contrat de prêt n° 87070027 (2007-1) souscrit auprès de la Caisse d'Épargne, non éligible quant à lui au fonds de soutien.

Le contrat de prêt n° 2002-1, non éligible au fonds de soutien, n'a pas été renégocié. Ce dernier présentait peu de risque, compte tenu d'une part de son faible montant (capital restant dû de 262 363,91 € au 31 décembre 2015) et d'autre part de son index.

Cette restructuration a eu, cependant, des effets négatifs sur les ratios de la dette, l'encours de la dette de la commune ayant été augmenté par la prise en charge dans les nouveaux emprunts proposés du financement des différentes indemnités de remboursement anticipé. Celui-ci est en effet, passé de 16,7 M€ en 2015 à 25,3 M€ en 2016.

La capacité de désendettement est, par exemple, passée de 4,48 à 7,90 années entre 2015 et 2016.

Bien que l'encours sensible a disparu à LF, le coût de sortie a été élevé et cela malgré l'aide accordée.

- **La restructuration de l'emprunt n° MPH275178EUR (2011-1) souscrit auprès de Dexia Crédit Local**

Cet emprunt d'un montant de 8 157 953,28 € a été contracté le 3 mai 2011, afin de refinancer le contrat de prêt n° MIN258237EUR dont le capital refinancé était de 730 136,82 € et le contrat de prêt n° MPH258944EUR dont le capital refinancé était de 7 427 816,46 €.

Ce prêt a été consenti pour une durée de 21 ans qui se décompose en trois phases successives, chacune faisant l'objet de caractéristiques financières distinctes.

Au moment du refinancement, l'emprunt était entré dans sa 2ème phase, qui s'étend de la date du 01/05/2012 incluse jusqu'à la date du 01/05/2024 exclue.

Pendant cette deuxième phase, le taux d'intérêt était déterminé, de manière post-fixée, successivement pour chaque période d'intérêts de 12 mois précédant chaque date d'échéance d'intérêts, selon les modalités décrites ci-après :

Si le cours de change de l'Euro en Francs Suisses, tel que publié par la Banque Centrale Européenne sur écran Reuters, page ECB 37 (ou toute autre source ou référence qui s'y substituerait), 15 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts, est supérieur ou égal au cours pivot de 1,44 Francs Suisses pour un Euro, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 3,64 %. Ce taux d'intérêt s'applique à la période d'intérêts écoulée.

Si le cours de change de l'Euro en Francs Suisses, tel que publié par la Banque Centrale Européenne sur écran Reuters, page ECB 37 (ou toute autre source ou référence qui s'y substituerait), 15 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts, est strictement inférieur au cours pivot de 1,44 Francs Suisses pour un Euro, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à la somme : d'une part, d'un taux fixe de 4,14 %, et d'autre part, de 50 % du taux de variation du cours de change de l'Euro en Francs Suisses[15].

Au moment du refinancement, le taux d'intérêt de l'emprunt était, compte tenu de ce qui précède de 5,65 %[16] et l'indemnité de remboursement anticipé de 14 665 000 € dont une partie (8 780 000 €) a été refinancée dans le nouveau prêt et une deuxième partie (5 885 000 €) a été prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement.

Le capital restant dû du contrat de prêt refinancé s'élève à 7 657 953,28 €.

Le nouveau contrat de prêt souscrit le 25 avril 2016 (MON508751EUR ou 2016-3) auprès de la CAFFIL s'élève ainsi à 16 437 953,28 €.

Ce nouveau prêt a été consenti pour une durée de 20 ans au taux fixe de 4,97 %.

- **La restructuration de l'emprunt n° MPH275181EUR (2011-2) souscrit auprès de Dexia Crédit Local**

Cet emprunt d'un montant de 9 045 548,60 € a été contracté le 3 mai 2011 afin de refinancer le contrat de prêt n° MIN258237EUR dont le capital refinancé est de 8 315 411,78 € et le contrat de prêt n° MPH258944EUR dont le capital refinancé est de 730 136,82 €.

Ce prêt a été consenti pour une durée de 19 ans et 7 mois qui se décompose en trois phases successives, chacune faisant l'objet de caractéristiques financières distinctes.

Au moment du refinancement, l'emprunt était entré dans sa 2ème phase, qui s'étend de la date du 01/12/2011 incluse jusqu'à la date du 01/12/2026 exclue.

Pendant la deuxième phase, le taux d'intérêt est déterminé, de manière post-fixée, successivement pour chaque période d'intérêts de 12 mois précédant chaque date d'échéance d'intérêts, selon les modalités décrites ci-après :

Si la différence entre le CMS EUR[17] 30 ans et le CMS EUR 5 ans est supérieure ou égale à 0,20 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte des intérêts est égal à 4,40 %. Ce taux d'intérêt s'applique à la période d'intérêts écoulée.

---

[15] Le taux de variation du cours de change de l'EURO en Francs Suisses est défini comme le résultat du rapport entre le cours pivot de 1,44 Francs Suisses pour un EURO et le cours de change de l'EURO en Francs Suisses, tel que publié sur écran Reuters, page ECB 37 (ou toute autre source ou référence qui s'y substituerait), 15 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts, moins l. Il est calculé selon la formule suivante : [(Cours pivot / cours de change 15 jours ouvrés avant la date d'échéance d'intérêts) - l]. Le taux d'intérêt ainsi obtenu s'applique à la période d'intérêts écoulée.

[16] Source : État de la dette, budget primitif 2016 voté le 14/03/2016

[17] Le CMS EUR - Constant Maturity Swap - n ans est le taux de swap, en Euro, calculé sur des mois forfaitaires de 30 jours sur la base d'une année de 360 jours. Pour n=l an, c'est le taux fixe annuel milieu de fourchette contre EURIBOR 3 mois à 1 an. Pour n>l an, c'est le taux fixe annuel milieu de fourchette contre EURIBOR 6 mois à n ans. Il est constaté sur l'écran Reuters, page ISDAFIX2 (ou toute autre source ou référence qui s'y substituerait), à 11h heure de Francfort, 8 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts.
Pour la constatation du CMS EUR n ans, un jour ouvré est un jour où le système Trans-European Automated Realtime Gross settlement Express Transfer (TARGET) est ouvert.

Si la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 5 ans est inférieure à 0,20 %, le taux d'intérêt appliqué au décompte d'intérêts est égal à 7,95 % moins 5 fois la différence entre le CMS EUR 30 ans et le CMS EUR 5 ans. Le taux d'intérêt ainsi calculé s'applique à la période d'intérêts écoulée.

Au moment du refinancement, le taux d'intérêt de l'emprunt était de 4,48 %[18] et l'indemnité de remboursement anticipé de 3 712 000 € dont une partie (350 000 €) a été refinancée dans le nouveau prêt et une deuxième partie (3 362 000 €) a été prise en compte dans les conditions financières du contrat de prêt de refinancement.

Le capital restant dû du contrat de prêt refinancé s'élève à 7 533 952,55 €.

Le nouveau contrat de prêt souscrit le 28 avril 2016 (MON508753EUR ou 2016-2) auprès de la CAFFIL s'élève ainsi à 7 883 952,55 €.

Ce nouveau prêt a été consenti pour une durée de 20 ans au taux fixe de 4,94 %.

- **La restructuration de l'emprunt n° 87070027 (2007-1) souscrit auprès de la Caisse d'Épargne**

Cet emprunt d'un montant de 1 804 753,62 € a été contracté le 7 février 2007 afin de se substituer aux quatre contrats de prêts alors en vigueur suivants 00224686, 0224687, 2285442 et 59824947 dont le total des capitaux restants dus s'élève à 1 786 465,06 €.

Le montant du nouvel emprunt correspond ainsi au financement des capitaux restants dus auxquels il faut ajouter les indemnités de refinancement qui s'élèvent à 18 288,56 €.

Ce prêt a été consenti pour une durée de 12 ans à un taux fixe de 3,76 % si l'index de référence, le Libor Dollar 12 mois[19] du quinzième jour ouvré précédant la fin d'une période d'intérêt, est inférieur ou égal à un taux dénommé « barrière » et défini ci-après :

La barrière correspond à un taux évolutif par palier, conformément au profil suivant :

5,5 % pour la période du 25/01/2008 au 25/01/2010 inclus,

5,75 % pour la période du 25/01/2011 au 25/01/2015,

6 % pour la période du 25/01/2016 au 25/01/2019.

Au moment du refinancement, le taux d'intérêt moyen constaté sur l'année de l'emprunt était de 3,62 %[20].

Le 20 juin 2016, la Caisse d'Épargne a consenti à la commune un prêt destiné à financer le remboursement total du prêt n° 87070027 dont le capital restant dû à la date du 25 juillet 2016 était de 118 908,94 €.

Pour cette opération, la ville s'est attachée également les services du cabinet, La Ronnade.

---

[18] Source : État de la dette, budget primitif 2016 voté le 14/03/2016

[19] L'index Libor Dollar 12 mois correspond au taux interbancaire offert à Londres (London Interbank Offered Rates) pour les dépôts à 12 mois libellés en dollars américains (USD), calculé et publié sous l'égide de la BBA (British Bankers Association) à 11 heures (heure de Londres).

[20] Source : État de la dette, compte administratif 2015 voté

Le montant du nouveau prêt est ainsi de 118 908,94 €.

Ce nouveau prêt a été consenti pour une durée de 2 ans et 6 mois au taux fixe de 3,76 %.

La commune n'a pas fait appel au fonds de soutien pour cet emprunt car il n'était pas éligible.

- **L'aide du fonds de soutien des collectivités locales**

Pour le refinancement de ces deux emprunts (2011-1 et 2011-2), LF a bénéficié de l'aide du fonds de soutien des collectivités locales.

L'article 92 de la loi n°2013-1278 prévoit que : « *L'aide est calculée sur la base des indemnités de remboursement anticipé dues ; elle ne peut excéder 45 % du montant de celles-ci* ». Cette fraction a ensuite été portée à 75 % par la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016. L'article 5 du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 précise en son article 5 le taux de prise en charge par le fonds de soutien en fonction de plusieurs critères (montant de la dette rapporté à la population, capacité de désendettement, potentiel financier, de la part des contrats structurés dans l'encours de dette, des caractéristiques de ces contrats et notamment de leur niveau de risque, etc.) pondérés selon certains seuils dont l'arrêté du 22 juillet 2015 définit les modalités d'application.

L'article 92 de la loi prévoit que la demande d'aide auprès du préfet doit être déposée avant le 30 avril 2015. La commune a fait une demande pour bénéficier de ce fonds de soutien en date du 28 avril 2015, reçue à la préfecture le 29 avril 2015. Le service interministériel de pilotage du dispositif de sortie des emprunts à risque a notifié le 26 janvier 2016 à la commune sa décision d'attribution de l'aide.

Une convention avec l'État a été signée le 3 novembre 2016. Cette aide s'élève à 9 945 732,42 € (9 059 678,02 € au titre de l'emprunt 2011-1 et 886 054,40 € au titre de l'emprunt 2011-2), soit un peu plus de la moitié de l'indemnité de remboursement anticipé avec 54,12 %), sous forme de 13 échéances annuelles de 765 056,34 € (696 898,31 € au titre de l'emprunt 2011-1 et 68 158,03 € au titre de l'emprunt n° 2011-2) versées entre 2016 et 2028.

Ce taux d'aide par rapport au montant de l'indemnité de remboursement anticipé correspond au taux moyen d'aide attribué aux communes de plus de 10 000 habitants avec 54 %[21].

Au terme de ces renégociations, la commune a pu se défaire de l'intégralité de ses emprunts structurés, alors qu'ils représentaient 93,04 % de l'encours à la fin de l'année 2015.

Au 31 décembre 2019, l'encours était composé de 99,7 % d'emprunts à taux fixe et 0,30 % d'emprunts à taux variable simple.

[21] Rapport public annuel 2018 Cour des comptes

Annexe n° 20. Investissement réalisé et investissement projeté à différents horizons

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Investissement réalisé	1 989 904	3 527 094	3 531 340	4 132 366	5 946 543				
DOB 2015	1 714 197	1 700 317	1 710 243	1 771 781					
DOB 2016		1 657 588	1 345 422	1 487 919	1 632 931				
DOB 2017			1 648 035	1 404 330	1 500 202	1 571 934			
DOB 2018				1 435 358	1 378 337	1 280 559	1 173 206		
DOB 2019					1 213 364	1 338 176	984 045	969 960	
DOB 2020						1 280 666	705 059	643 211	649 570

Source : Rapports préparatoires aux débats d'orientation budgétaire de la commune de La Flèche

Annexe n° 21. Travaux projetés « non récurrents » selon l'horizon temporel

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
DOB 2015	514 197	476 317	462 243	498 781					
DOB 2016		457 588	121 422	239 919	359 931				
DOB 2017			448 035	180 330	252 202	298 934			
DOB 2018				215 358	134 337	11 559	- 120 794		
DOB 2019					- 30 636	69 176	- 309 955	- 350 040	
DOB 2020						200 666	- 396 940	- 480 788	- 496 429

Source : Rapports d'orientation budgétaire de la commune

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

www.ccomptes.fr/Nos-activités/Chambres-régionales-des-comptes-CRC/Pays-de-la-Loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire
25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél. paysdelaloire@ccomptes.fr