7. UNE OPÉRATION COUTEUSE POUR LES FINANCES DE LA COMMUNE : LA MAISON DE RETRAITE ÉVANGÉLIQUE DE VALLERAUGUE

7.1. Contexte

La maison de retraite de Valleraugue est un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) privé à but non lucratif. Il est géré par une association dénommée Maison de Retraite Evangélique de Valleraugue.

Créée en 1968, sa capacité d'accueil était à l'origine d'une dizaine de lits, destinés à l'accueil des personnes âgées du canton.

En 1990, une première extension, avec l'aide du conseil général, de la DDASS et des caisses de retraites, a permis de porter la capacité d'accueil de 26 à 48 lits. La commune est alors devenue à cette époque propriétaire de la totalité des murs.

Le personnel nécessaire à son fonctionnement s'élève à une trentaine de personnes, soit 26,8 ETP, et l'établissement a été médicalisé en 2005.

Depuis cette année-là, la structure n'ayant pas fait l'objet de mises aux normes régulières (sécurité, chambres à 3 lits), elle n'a reçu l'autorisation de fonctionner que de manière dérogatoire.

La commune et l'association, représentée par le directeur de l'établissement, ont lancé en 2006 un projet de réhabilitation et d'extension de la maison de retraite. La maison contigüe dite « Berrière » permettait en effet la réalisation d'une extension, la commune ne disposant pas de foncier suffisant pour une implantation nouvelle sur son territoire.

7.2. Un projet long à finaliser

Un marché de maîtrise d'œuvre a été lancé le 29 juin 2006, après publicité (Midi-Libre). 9 candidatures ont été reçues, et la commission d'appel d'offre réunie le 24 juillet 2006 en a retenu 3.Les candidats retenus devaient déposer une offre au plus tard le 31 août 2006.

La commission d'appel d'offre s'est réunie le 13 septembre 2006 et a sélectionné la société ARCHITECTURE ESPACE, implantée sur le territoire de la commune. Ce choix a été validé par le conseil municipal en date du 25 septembre 2006. La rémunération était fixée à 12,20 % du montant global des travaux.

Le projet de départ avait un coût estimé de 1 162 000 € HT (août 2006). Dès le mois de novembre 2006, il était réactualisé à 1 290 000 € HT, la société ARCHITECTURE ESPACE précisant par courrier du 29 novembre 2006 que le poste énergie ne faisait pas partie de l'estimation proposée initialement et qu'il était nécessaire de l'intégrer. Cette omission a entraîné la passation d'un marché complémentaire en vertu de l'article 35 du code des marchés publics et l'augmentation des honoraires de l'architecte.

Par délibération du 5 juin 2008, le conseil municipal adoptait l'avant-projet sommaire, pour un montant de 1 488 350 € HT. En comptabilisant l'ingénierie et les missions de contrôle, l'enveloppe atteignait alors 1 710 000 € HT. Par délibération du 27 mars 2009, le conseil municipal actait une nouvelle hausse du montant prévisionnel des travaux, à hauteur de 1 862 232 € HT, avec la prise en compte de la réfection du chauffage et du sondage du sol.

Au 16 janvier 2013, alors que les travaux ne sont toujours pas terminés, les honoraires du maître d'œuvre atteignent 234 192,31 € HT soit + 48,8 % par rapport au montant prévu fin 2006.

Les appels d'offres pour les travaux ont été lancés en mai 2010, soit près de quatre ans après la signature du contrat de maîtrise d'œuvre. Malgré l'expertise affichée de l'architecte dans le domaine des bâtiments anciens, la définition du projet a donc été particulièrement longue à finaliser. Selon « Architecture espaces », les délais imposés entre les différentes phases n'ont pas nécessairement toujours été respectés par la commune, et une étude de sol complémentaire s'est avérée nécessaire, ce qui au demeurant aurait pu être anticipé compte tenu des aléas climatiques locaux connus et de la nature des sols. Le traitement des dossiers de permis de construire a également subi quelques aléas, notamment suite au refus formulé en 2007 par la sous-commission spécialisée « *accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public* »[2].

7.3. Le marché d'extension et de restructuration

L'avis d'appel public à concurrence (AAPC) pour la réalisation des travaux a été publié le 21 mai 2010, les offres étant attendues pour le 10 juillet 2010.

Sur les 18 lots prévus, 7 faisaient l'objet d'offres nettement plus élevées que le montant estimatif, et il a été nécessaire de procéder au lancement d'une nouvelle procédure. Un deuxième appel d'offre a ainsi été lancé en septembre 2010 pour les lots concernés.

Le planning prévoyait un début des travaux au mois de septembre 2010, sur une durée de 15 mois, soit un achèvement envisagé pour le mois de décembre 2011.

La délibération d'attribution des lots aux différentes entreprises sera prise lors du conseil municipal du 2 décembre 2010, entraînant un premier décalage de 3 mois sur le calendrier prévisionnel. Le maître d'œuvre sera ensuite amené à revoir le montant estimatif pour 6 lots. A titre d'exemple :

- pour le lot 6 « menuiseries extérieures bois », estimation de 38 200 € et 1 offre à 58 200 € : « *les prix unitaires utilisés pour l'estimation ont été sous-estimés* » ;

- lot 9 « cloisons et faux plafonds », estimation de 131 460 € et 3 offres entre 226 717 € et 251 924 € : des gaines techniques et des faux-plafond ont été rajoutés ;

- lot 8 « bardages et façades », estimation de 41 120 € et 1 offre à 50 800 € : « *Il a été ajouté 55 m² de bardages entre l'estimation et le projet* ».

Le montant du marché global ressort alors à 2 443 077,58 € HT, en augmentation de 31,2 % par rapport à l'estimation figurant dans la délibération du 27 mars 2009, étant précisé que

[2] La commission a donné un avis favorable sur le nouveau dossier le 26 octobre 2007.

cette hausse est à pondérer de 4,7 % en raison de l'évolution sur la période de l'index BT01 (évolution entre le mois de mars 2009 et décembre 2010).

A ce montant de travaux, il convient d'ajouter les missions spécifiques de sécurité et de contrôles pour un coût de 33 445 € HT.

Le coût de l'opération rémunération de l'architecte comprise s'élèvent alors à 2 710 715 € HT.

Par ailleurs, en cours d'exécution le marché a régulièrement fait l'objet d'avenants, l'économie globale pour certains lots pouvant s'en trouver modifiée, parfois de manière substantielle (lot 2 « charpente-couverture : +57,84%, lots 1 « démolition gros œuvre-VRD : +8% et lot 9 « cloison-faux plafonds » : +10%).

Compte tenu des différents avenants passés, le montant du marché initial a augmenté de 4,9 % passant de 2 433 077 € HT à 2 551 326 € HT.

Divers évènements sont venus impacter le budget global de l'opération. Par exemple, les marchés n'étaient pas révisables et le titulaire du lot 15 « plomberies-sanitaires » a demandé une indemnité pour l'augmentation du prix du cuivre. De plus, une entreprise a fait une erreur dans la formulation de son offre (elle a proposé un prix pour 2 souches métalliques, alors qu'il en fallait 11) et une autre s'est trompée dans la taille des portes commandées. Un problème de fondation a, en outre, été découvert suite à une démolition. Par ailleurs, l'évolution des normes techniques et de sécurité a également impacté les marchés initiaux.

Par ailleurs, le planning de réalisation des travaux s'est considérablement allongé. D'une durée initialement fixée à 15 mois, le chantier aurait dû se terminer au milieu de l'année 2012, compte tenu du choix des entreprises fait en décembre 2010, En 2011, le chantier a dû être suspendu 3 mois, conséquence de dégâts causés par de fortes intempéries et à l'attente de passage des experts en assurances, alors que la mairie, d'après la société « Architecture espaces », n'avait pas souscrit de dommage-ouvrage. Or, à l'été 2013, les travaux peinent encore à se terminer. Alors que 80 % du chantier est réalisé, la date prévisionnelle de fin des travaux n'est toujours pas connue. Les relations entre le maître d'œuvre et la commune sont devenues plus difficiles, ainsi qu'avec les entreprises (absence à une réunion de chantier, problème de plans et de métrés).

Les pénalités pour retard qui auraient pu être appliquées ne l'ont pas été (le CCAP prévoyait également des pénalités pour absence aux réunions de chantier, sanctions qui ne sont pas mises en œuvre). Le maître d'œuvre indique avoir tenté à plusieurs reprises de remettre les plannings 2013, mais les entreprises ont refusé de les signer, et il a fait le choix de ne pas insister, dans le souci de préserver une fin de chantier moins tendue.

Cette dérive du calendrier a aussi un impact sur le coût des prestations intellectuelles, avec des avenants substantiels liés notamment à la durée de l'opération.

PRESTATIONS INTELLECTUELLES		TITULAIRES	MONTANT HT	
MAITRISE D'ŒUVRE		ARCHITECTURE ESPACES et autres prestataires	**157 380,00**	
	avenant n° 2		*69 812,31*	
	avenant n° 3		*7 000,00*	+ 48,81 %
CONTRÔLE TECHNIQUE		**ALPES CONTRÔLE**	**21 600,00**	
	avenant n°1		*6 300,00*	
	avenant n°2		*7 680,00*	
	avenant n° 3		*5 760,00*	+ 91,39 %
SPS	**coordination en matière de sécurité et de protection de la santé des travailleurs**	**SOCOTEC**	**5 445,00**	
	avenant n° 1		*2 812,50*	
	avenant n° 2		*4 255,00*	+ 129,80 %
SSI	**coordination du système de sécurité incendie**	**AC MANAGEMENT**	**6 400,00**	
	avenant n° 1	AC MANAGEMENT	*4 840,00*	
	avenant n° 2	HOLIS CONCEPT	*1 970,00*	+ 106,41 %

7.4. Une opération qui pèse sur les finances de la commune

La commune avait initialement bâti son plan de financement sur l'obtention d'aides des caisses de retraites et des subventions à hauteur de 40 %, le reste provenant d'un emprunt pour 50 % du coût de l'opération, et d'un autofinancement de 10 %. Or, elle n'a pas pu obtenir toutes les subventions des organismes de caisses de retraites espérées. Le chantier est donc principalement porté par la commune, le conseil général apportant une contribution, ainsi que l'ADEME et la Région sur le volet mise en œuvre de dispositifs d'énergie renouvelable.

Plusieurs plans pluriannuels d'investissements (PPI) ont été présentés depuis 2006 (6), les montants des travaux ne cessant d'augmenter. En 2011, le PPI n° 5 indiquait que les travaux avaient été estimés à 2 251 422 € TTC avant l'ouverture des plis. Au 1er juin 2011, ce coût était passé à 3 389 933 € TTC.

A ce jour, les financements attendus sont les suivants :

Subvention département pour travaux	570 000
Subvention département pour installation solaire	11 939
Subvention région pour installation solaire	22 110
Subvention Ademe pour installation solaire	17 323
Emprunt	1 990 000
FCTVA	533 780
Participation commune (dont emprunt 300 000)	302 589
	3 447 741

L'emprunt de 1 990 000 € a été mobilisé, et les subventions perçues sont de 377 193,61 €, la TVA récupérée s'élevant à 227 714,18 €.

La commune a donc été amenée à souscrire des prêts relais et une ligne de trésorerie pour assurer la fin de ce chantier (dans l'attente des soldes de subventions et du remboursement de TVA), ce qui a fortement dégradé ses ratios.

Elle a également réduit ses investissements pour l'année 2013 (2 864 k€ en 2012 contre 733 k€ en 2013), seuls les restes à réaliser concernant la maison de retraite étant maintenus.

7.5. L'équilibre économique envisagé

Le projet de restructuration et d'extension de la maison de retraite est issu d'une volonté commune de la collectivité et de l'établissement.

Les objectifs poursuivis étaient d'une part la mise aux normes de l'EHPAD, ensuite l'amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement des résidents, la création d'une zone pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer, enfin l'augmentation du nombre de lits de 48 à 54 afin de satisfaire la demande à l'échelle du canton.

Il s'agissait également de maintenir des emplois sur le territoire, évalués à une quarantaine au sein de l'établissement, ce qui contribue à l'animation et à la vie économique locale : commerçants, autres intervenants extérieurs (tels les kinésithérapeutes, infirmiers, pédicures, coiffeurs), etc.

Au fur et à mesure de l'évolution du projet et face à la hausse du coût des travaux, la commune a dû pallier le manque de financements externes. Elle a donc emprunté, mais il a été convenu avec l'EHPAD que l'établissement rembourserait la dette contractée pour les travaux (1 990 000 €), c'est-à-dire le capital et les intérêts, ce qui représenterait un « loyer » de 83 024 € la première année puis 107 352 €, et ce sur la durée totale du prêt, soit jusqu'en 2041. Ce nouveau loyer ne comprendrait donc pas le prix de la location de l'immeuble proprement dit. Avec ce montage financier, la commune se prive donc d'une ressource (loyer de 35 996 € jusqu'à présent), et cela revient à une mise à disposition gratuite de biens.

L'avenir de la maison de retraite n'est cependant pas totalement assuré à ce jour, et il n'est pas certain qu'elle puisse honorer ce « loyer » sur toute la durée du contrat. En effet, l'association cumule déjà un déficit, et les retards de chantier successifs pèsent sur les finances de l'association qui ne peut donc rentabiliser son exploitation (les résidents ont été régulièrement déménagés pendant les travaux et les nouvelles admissions sont en attente).

Le directeur de l'association a confirmé que pour l'année 2013, il ne disposait pas actuellement des fonds pour payer le loyer. Le conseil général a, pour sa part, demandé que l'effectif reste constant et que le forfait journalier reste supportable pour les résidents, « *dans un contexte d'offre d'hébergement qui se renouvelle sur ce territoire* ». En effet, la prise en compte du nouveau montant du loyer couvrant les annuités d'emprunt de la commune ne pourra avoir qu'un effet inflationniste sur le forfait journalier, même si les différents acteurs souhaitent qu'il n'excède pas une soixantaine d'euros (48,70 € en 2012).

Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 21 novembre 2013.