

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE
SAVIGNY-SUR-ORGE
(91)

Exercices 2008 et suivants

Observations définitives
délibérées le 2 septembre 2014

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
OBSERVATIONS.....	5
1. RAPPEL DE LA PROCEDURE	5
2. PRESENTATION DE LA COMMUNE	5
3. FIABILITE DES COMPTES ET EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE.....	6
3.1. Fiabilité des comptes	6
3.2. Situation financière	7
3.2.1. Capacité d'épargne	7
3.2.2. Fiscalité directe	8
3.2.3. Intégration à la CALPE	9
3.2.4. Perspectives	10
3.2.5. Encours de la dette	10
3.2.6. Gestion de la trésorerie	13
4. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT.....	14
4.1. Évolution des charges hors dépenses de personnel.....	14
4.2. Contrat de gestion des maisons de quartier.....	15
4.3. Contrats d'illuminations des fêtes, des cérémonies et de communication.....	16
4.3.1. Illuminations	16
4.3.2. Prestations de communication	17
4.4. Subventions aux associations	17
4.5. Centre de séjour de la Savinière	18
4.6. Gestion du personnel.....	19
4.6.1. Effectifs.....	19
4.6.2. Masse salariale	20
4.6.3. Régime indemnitaire	20
4.6.4. Absentéisme.....	21
GLOSSAIRE DES SIGLES.....	22

SYNTHÈSE

Quatrième ville de l'Essonne avec une population de 37 517 habitants, Savigny-sur-Orge a rejoint, le 1^{er} janvier 2013, la communauté d'agglomération des portes de l'Essonne (CALPE).

Fiabilité des comptes

À la clôture de l'exercice 2009, la commune n'avait pas procédé, comme elle aurait dû le faire, au rattachement de charges de fonctionnement pour un montant de 1,34 M€⁽¹⁾, ce qui a altéré d'autant la sincérité du résultat annuel et masqué la situation financière difficile dans laquelle elle se trouvait.

Évolution de la situation financière

Insuffisante en 2008 et 2009, la capacité d'épargne de la commune s'est améliorée par la suite. Elle restait, cependant, inférieure à celle des communes appartenant à la même strate démographique, tout particulièrement en ce qui concerne la capacité d'autofinancement (Caf) nette, c'est-à-dire l'épargne disponible, une fois remboursé le capital de la dette.

La hausse des produits expliquait, à titre principal, cette amélioration de la capacité d'autofinancement, même si certaines charges de fonctionnement ont également évolué à la hausse de façon sensible, le poste achats et charges externes, par exemple.

En 2010, la commune a augmenté le taux des impôts directs sur les ménages afin de recouvrer une marge de manœuvre financière et améliorer sa Caf.

Les investissements, à l'exception de ceux de 2012, ont été essentiellement financés par l'emprunt. La dette a, ainsi, augmenté de 27 % pendant la période sous revue, notamment pour faire face à un niveau d'investissement élevé, en 2010 et 2011.

Entre 2006 et 2008, la commune a souscrit trois emprunts dits structurés, qui comportaient des risques de taux et constituaient 36 % de l'encours à la fin de l'année 2012. La collectivité doit donc surveiller attentivement l'évolution des risques et procéder, le cas échéant, à leur provisionnement.

Quoi qu'il en soit, l'intégration à la CALPE a profondément modifié les perspectives financières de la commune. Celle-ci devait notamment définir, en ce qui concerne les opérations d'équipement, celles qui demeureraient de la compétence communale et celles qui seraient mutualisées, dans le respect des compétences statutaires de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Dépenses de fonctionnement

Entre 2008 et 2012, certains postes de dépenses, comme les achats d'études et de prestations de service, ont subi une forte augmentation. Cette augmentation a résulté, en partie, des contrats de gestion des maisons de quartier conclus avec l'Institut de formation, d'animation et de conseil (IFAC), à partir de décembre 2008, et il convenait, sans aucun doute, d'en maîtriser l'évolution. De même, l'examen de certaines dépenses, comme celles consacrées aux illuminations ou à la communication, ont montré que des progrès devaient être réalisés dans la définition et le dimensionnement des besoins.

La croissance des effectifs et les dépenses de personnel ont été maîtrisées.

⁽¹⁾ M€ : million d'euros.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 :page 14

Proportionner le volume annuel des dépenses d'équipement à la capacité d'autofinancement de ces dépenses.

Recommandation n° 2 :page 18

Mettre en place un contrôle plus effectif des associations et de leurs disponibilités financières.

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

Par une lettre du 21 octobre 2013, le président a informé le maire alors en fonction, Mme Laurence Spicher-Bernier, de l'ouverture de l'examen de la gestion de la commune, au titre des exercices 2008 et suivants.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 10 février 2014.

Les observations provisoires ont été notifiées, par lettres du 6 mai 2014, à l'ordonnateur en fonctions, M. Éric Mehlhorn, ainsi qu'à Mme Spicher-Bernier. Des extraits ont été adressés, par lettre du 6 mai 2014 également, à l'Institut de formation, d'animation et de conseil (IFAC).

Par courrier enregistré le 19 juin 2014 au greffe de la chambre, Mme Spicher-Bernier a adressé une réponse écrite, ainsi que M. Guillemot, directeur de l'IFAC, par courrier du 27 mai 2014.

La chambre régionale des comptes, délibérant en sa sixième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ont participé au délibéré qui s'est tenu le 2 septembre 2014 et a été présidé par M. Michel Geneteaud, président de section, Mmes Isabelle Banderet, première conseillère, et Anne Gandon, première conseillère, rapporteur.

Mme Bernier-Liparo, auxiliaire de greffe, tenait les registres et dossiers.

2. PRESENTATION DE LA COMMUNE

Savigny-sur-Orge est la quatrième commune du département de l'Essonne par l'importance de sa population. Celle-ci a très légèrement diminué entre 2006 (37 623 habitants) et 2011 (37 517 habitants). Si les retraités étaient proportionnellement plus nombreux que dans l'ensemble du département (22,9 %, en 2009, contre 20,9 %), une dynamique d'accroissement de la population, selon les responsables de la commune, était désormais à l'œuvre, du fait de l'arrivée de nombreuses familles, celle-ci ayant entraîné la création de classes dans l'enseignement primaire.

L'essentiel du territoire communal est urbanisé (90 %). Le parc de logements se composait de maisons individuelles, pour 55 % environ, et d'immeubles collectifs du type « grands ensembles », situés principalement dans les quartiers de Grand Vaux, des Prés-Saint-Martin et de Clair Village, les deux premiers entrant dans le champ d'un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Le quartier de Grand Vaux était le plus densément peuplé, avec environ 5 000 habitants ; il était isolé des autres quartiers par l'autoroute A6.

La commune offre relativement peu d'emplois et 85 % des actifs travaillaient hors de ses limites. Les artisans et commerçants y étaient deux fois plus nombreux que dans la zone d'emploi délimitée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), celle d'Orly (8,3 %, au lieu de 4,6 %). Plus de la moitié des emplois étaient offerts dans le secteur des services (bâtiment, réparation automobile, services à la personne).

Le pourcentage de foyers fiscaux imposables était légèrement supérieur à la moyenne du département (68,3 %, au lieu de 66,1%). C'était également le cas en ce qui concernait le revenu médian par habitant (23 731 € contre 22 548 €) et la part des propriétaires de leur résidence principale (64,6 % contre 60,7 %). En 2009, le pourcentage de logements sociaux s'élevait à 12,94 %, niveau sensiblement inférieur au seuil défini par la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU)⁽²⁾.

Membre de plusieurs syndicats⁽³⁾ jusqu'à récemment, la commune est devenue membre, le 1^{er} janvier 2013, d'un EPCI, en l'occurrence, la CALPE, dans un climat conflictuel. En effet, après avoir de prime abord souhaité son intégration à la CALPE, comme en atteste une délibération du 28 juin 2011, elle s'y est, ensuite, opposée, en raison notamment de la présence de la commune de Morangis parmi les membres de l'EPCI. Elle a formé des recours contre l'arrêté préfectoral du 20 décembre 2012 décidant de son intégration, comme de celle de Morangis, à la CALPE, puis contre les délibérations de la CALPE adoptant le budget primitif (BP) 2013 et déterminant le zonage et le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

3. FIABILITE DES COMPTES ET EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE

3.1. Fiabilité des comptes

L'examen de la fiabilité des comptes appelle l'observation suivante, relative au rattachement des charges.

En vertu du principe d'indépendance des exercices, l'instruction budgétaire et comptable M14 rend obligatoire, pour les communes de 3 500 habitants et plus, le rattachement de l'ensemble des charges ayant donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice en cours, tout au moins des charges susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de cet exercice.

Or, il s'avère que des dépenses de fonctionnement, pour un montant de 1,34 M€, n'ont pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice 2009. La situation financière au cours de cet exercice ayant été particulièrement tendue, cette omission a permis d'afficher une situation d'équilibre budgétaire qui ne correspondait pas à la réalité.

Il a cependant été procédé au rattachement des dépenses en cause au cours des exercices suivants.

⁽²⁾ Héritage de l'histoire, Savigny-sur-Orge abrite un musée consacré à Davout, dit le Maréchal de fer ou encore la Bête, qui fit l'acquisition du château, devenu aujourd'hui le lycée Corot, et fut brièvement maire de la commune.

⁽³⁾ Le syndicat mixte Orge, Yvette et Seine (SMOYS), le syndicat intercommunal hydraulique de la vallée de l'Yvette (SIAHVV), le syndicat intercommunal de revalorisation et d'élimination des ordures ménagères (Siredom), le syndicat intercommunal pour l'étude et l'aide aux personnes handicapées du Val-d'Orge et le syndicat intercommunal de la vallée de l'Orge aval (SIVOA).

3.2. Situation financière

3.2.1. Capacité d'épargne

La Caf brute, ou épargne brute, est la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées par la couverture des charges courantes et se trouvent ainsi disponibles pour rembourser la dette et pour investir.

La Caf nette est le solde d'autofinancement disponible après le remboursement des emprunts. Elle permet de mesurer la contribution de la section de fonctionnement à l'investissement au sens strict.

Tableau n° 1 : Capacité d'épargne⁽⁴⁾

(en milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	2 731	3 030	4 676	5 177	5 686
Caf brute	1 066	1 477	3 199	3 852	4 381
Caf nette	- 994	- 554	991	1 453	1 758

Source : Bercy colloc.

Alors qu'elle ne dégagait pas un autofinancement suffisant pour couvrir intégralement le remboursement du capital des emprunts, sa Caf nette étant négative en 2008 et en 2009, la commune est parvenue à améliorer sa situation financière de manière significative, lors des exercices 2010 à 2012.

En dépit de cette amélioration, la Caf par habitant demeurait nettement inférieure à la moyenne de la strate démographique dont relevait la commune (communes de 20 000 à 50 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé).

Tableau n° 2 : Épargne et résultat par habitant

2012 (en €)	Savigny-sur-Orge	Moyenne de la strate
EBF/habitant	152	260
Caf brute/habitant	117	214
Caf nette/habitant	47	128
Fonds de roulement/habitant	62	200

Source : Bercy colloc.

L'amélioration de l'autofinancement a eu pour origine la hausse des produits de fonctionnement, celle-ci ayant été plus forte, entre 2008 et 2012, que celle des charges (14 % contre 7,6 %), comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Évolution des produits et charges de fonctionnement

(en milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012
Produits de fonctionnement	41 845	41 204	45 328	46 070	47 713
Charges de fonctionnement	41 542	40 711	42 947	43 441	44 695
Résultat de fonctionnement	303	492	2 381	2 629	3 018

Source : Bercy colloc.

⁽⁴⁾ Hors budget annexe de l'assainissement qui affiche un léger excédent de 2010 à 2012.

En ce qui concerne les principales charges, les dépenses de personnel ont été relativement maîtrisées (+ 7,75 % au cours de la période sous revue), nonobstant la forte hausse observée entre 2011 et 2012 (+ 4,5 %). Les achats et charges externes ont augmenté à un rythme plus rapide (18 %).

Tableau n° 4 : Évolution des dépenses de personnel et des charges externes

(en milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses de personnel	22 908	22 996	23 335	23 618	24 684
Achats et charges externes	12 440	12 782	14 556	14 793	14 683

Source : comptes de gestion.

3.2.2. Fiscalité directe

Pour reconstituer sa Caf, la commune a augmenté de manière significative, en 2010, le taux de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En 2011, indépendamment de la volonté de la commune, la taxe d'habitation et la contribution foncière des entreprises (CFE) ont enregistré une forte augmentation, dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale⁽⁵⁾ consécutive à la suppression de la taxe professionnelle.

Tableau n° 5 : Évolution des taux de la fiscalité directe

(en %)	2009	2010	2011	Taux moyen de la strate
Taux TH	16,92	19,42	27,73	23,17
Taux TFPB	14,92	17,42	17,42	17,63
Taux TP/CFE	20,97	20,97	28,34	25,02

Source : Bercy colloc.

En ce qui concerne la fiscalité directe, la situation de la commune était surtout caractérisée par la faiblesse des bases de la TFPB et de l'ancienne taxe professionnelle, comparativement aux communes de référence, comme le montrent les données reproduites dans le tableau ci-après, relatives à l'exercice 2012⁽⁶⁾.

Tableau n° 6 : Bases fiscales et produits de 2012

En €/habitant	Bases fiscales		Produit fiscal	
	Savigny-sur-Orge	Moyenne de la strate	Savigny-sur-Orge	Moyenne de la strate
TH	1 499	1 520	416	352
TFPB	1 189	1 532	207	270
TP/CFE	153	490	43	123

Source : Bercy colloc.

⁽⁵⁾ Le taux de la TH communale a été majoré par celui de la TH départementale 2010, 7,4 % en l'espèce, ainsi que des frais de gestion de l'État (3,34 %) : pour Savigny-sur-Orge, le nouveau taux a été calculé selon la formule suivante : $(19,42 \% + 7,4 \%)(1 + 3,4 \%)$.

En 2011, le taux communal de la contribution foncière économique (CFE) est majoré des taux régional et départemental 2009, minoré de 16 % correspondant à l'ancien abattement des bases et majoré de 4,85 % de frais de gestion de l'État, soit en l'espèce : $20,97 + 1,72 + 9,49 * 0,84 * (1 + 4,85)$.

⁽⁶⁾ Comme elle n'appartenait pas à un groupement à taxe professionnelle unique, la commune, selon une étude réalisée en janvier 2011 par un cabinet-conseil, a été plutôt favorisée par la réforme de la taxe professionnelle. Elle a, du reste, supporté, en 2012, pour en neutraliser les effets, un prélèvement de 3,762 M€ au profit du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

3.2.3. Intégration à la CALPE

L'intégration de la commune à la CALPE, au 1^{er} janvier 2013, a profondément modifié les conditions de l'équilibre budgétaire, dans la mesure où elle implique le transfert de recettes et de dépenses entre les deux entités.

Les conséquences financières de l'intégration, difficiles à apprécier *a priori*, ont fait l'objet de simulations réalisées par le cabinet-conseil susmentionné.

Tableau n° 7 : Recettes transférées (en M€)

CFE	1,6
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	0,6
IFER + TASCOM	0,1
TH départementale	4,7
Foncier non bâti (FNB) additionnel	0,01
Compensation d'exonérations	0,09
Compensation de la part salaire	1,7
TEOM + éco emballage	3,8
Redevance eau et assainissement	0,5
Produit des services	0,3
TOTAL	13,4

En recettes, c'est donc sur un montant de l'ordre de 13,4 M€ que devrait porter le transfert financier de la commune en direction de la communauté.

Les services transférés dès 2013, ainsi que les dépenses correspondantes, ont été ceux de l'eau, de l'assainissement, de l'éclairage public et de la signalisation routière tricolore. À la fin de l'année 2013, les charges en matière de marchés alimentaires, d'habitat insalubre et d'insertion des jeunes, notamment, étaient en cours d'évaluation par la commission locale d'évaluation des charges et des transferts (CLECT).

Au titre de l'exercice 2013, l'attribution de compensation versée à la commune par la CALPE s'est élevée à 8,7 M€. L'attribution de compensation, qui constitue pour l'EPCI une dépense obligatoire, a pour objectif d'assurer la neutralité budgétaire entre les transferts de recettes fiscales et les transferts de compétences réalisés.

En sus de l'attribution de compensation, qui est obligatoire, la commune a également demandé à bénéficier de la dotation de solidarité communautaire, qui est facultative pour les communautés d'agglomération. Elle a fait valoir, à cet égard, que son potentiel fiscal avait été recalculé à compter de 2013. L'augmentation des bases de la CFE et de la CVAE de la CALPE étant répartie par commune au prorata de la population, le potentiel fiscal de la commune s'en trouverait majoré, ce qui risquait, selon la commune, d'induire à son détriment une baisse de la dotation du fonds de solidarité de la région d'Île-de-France (FSRIF), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et du complément de garantie de la dotation globale de fonctionnement (DGF), voire même une perte des deux premières dotations.

La commune a chiffré sa demande à 1,9 M€, soit 51 € par habitant, montant représentant 4 % environ de ses recettes de fonctionnement⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ À titre indicatif, l'étude 2012 sur les finances des villes moyennes réalisée par la Fédération des villes moyennes, qui exploite un panel très représentatif, révèle que, pour les communes qui en ont bénéficié, la dotation de solidarité communautaire a été, en moyenne, de 35 € par habitant et a représenté 2 % des recettes de fonctionnement.

Quoi qu'il en soit, la chambre invite la commune, d'une part, à évaluer les gains éventuels qui pourraient résulter de mutualisations accrues ou optimisées au sein de la communauté d'agglomération et, d'autre part, à approfondir la réflexion sur le périmètre de compétence strictement communal qu'il lui apparaît souhaitable de conserver. Cette réflexion pourrait notamment porter sur le report, à une date non précisée, du transfert de la compétence en matière de voirie, celle-ci ayant constitué pour la commune un poste très important de dépenses d'investissement, entre 2008 et 2012, et sur le projet de la commune de réaliser une piscine, qui n'a fait l'objet d'aucune concertation avec l'EPCI⁽⁸⁾.

3.2.4. Perspectives

Les perspectives à moyen terme, en ce qui concerne l'évolution de certaines recettes et dépenses, incitent à la prudence et à la recherche d'économies de gestion.

Les dotations de l'État subissent les aléas du contexte économique et financier national et leurs règles d'évolution ont été, ces dernières années, modifiées. En 2010, les dotations de l'État ont été gelées en valeur, puis, en 2011, la DGF a cessé d'être indexée sur l'inflation. En 2013, le gel des dotations en valeur a été reconduit pour la troisième année, tandis que leurs baisses étaient annoncées pour 2014 et 2015⁽⁹⁾.

Désormais, pour augmenter leurs ressources, les collectivités ne pourront compter que sur l'accroissement des dispositifs de péréquation horizontale, dont le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), mis en œuvre en 2012.

Du côté des charges, la commune, qui n'a pas mis en place, en 2013, la réforme des rythmes scolaires, en a estimé entre 500 000 et 600 000 € par an les coûts de fonctionnement induits, tout en précisant qu'il s'agissait des seuls coûts d'encadrement, hors coûts des activités culturelles et sportives. Il faut aussi prendre en compte la hausse des cotisations de retraite des agents à la charge des employeurs, qui ont été majorées de 5,3 % en 2014⁽¹⁰⁾.

3.2.5. Encours de la dette

3.2.5.1. Capacité de désendettement

Une dette trop importante au regard de la Caf témoigne d'un déséquilibre des finances de la collectivité. Cette situation s'apprécie en rapportant le montant de la dette à la Caf. Ce ratio de désendettement se mesure en nombre d'années théoriques de remboursement, en prenant pour hypothèse que la Caf de l'exercice considéré conserve ce même montant au cours des années à venir et soit consacrée au remboursement des emprunts en cours, au 31 décembre de l'année.

Au cours de la période sous revue, le ratio de désendettement, qui, en 2008 et 2009, atteignait un niveau très élevé, supérieur au seuil de 15 ans à partir duquel il est communément admis que la situation financière d'une collectivité devient préoccupante, a nettement diminué, puisqu'il était descendu à moins de 10 ans, en 2012.

Cette amélioration structurelle de la situation financière de la commune était à mettre en relation avec le rétablissement de la Caf, mais demeurait fragile, compte tenu de l'accroissement de l'encours de la dette.

⁽⁸⁾ Ce projet serait abandonné sous cette forme selon l'article du *Parisien* du 28 avril 2014 « Savigny-sur-Orge renonce à sa piscine municipale ».

⁽⁹⁾ La minoration de 1,5 Md€ des concours de l'État aux collectivités locales, en 2014, devrait représenter, en moyenne, 3 % de la dotation globale de fonctionnement de chacune d'entre elles (Michel Klopfer, *Gestion et Finances publiques*, n° 12, décembre 2013).

⁽¹⁰⁾ Le taux de cotisation va passer de 28,85 à 30,40 %.

Tableau n° 8 : Capacité de désendettement (en années)

2008	2009	2010	2011	2012
27	21,8	11,7	10	8,6

Source : comptes administratifs de la commune.

Dans le même temps, en effet, l'endettement a augmenté de manière très significative (+ 27 %) et, exprimé en euros par habitant, s'est rapproché de la moyenne de la strate.

Tableau n° 9 :

	2008	2009	2010	2011	2012
Encours de la dette (en M€)	29,74	32,21	37,61	38,72	37,84
Savigny-sur-Orge (en €/habitant)	813	856	995	1 029	1 011
Moyenne de la strate (en €/habitant)	1 196	1 082	1 065	1 118	1 146

Source : Bercy colloc.

La croissance de l'endettement résulte de l'insuffisance de la Caf, au début de la période sous revue, mais aussi de l'importance relative des dépenses d'équipement à financer, quoique, exprimées en euros par habitant, les dépenses d'équipement réalisées soient demeurées inférieures à la moyenne de la strate démographique.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'équipement

	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses d'équipement (en M€)	5,43	5,77	11,16	9,1	4,98
Savigny-sur-Orge (en €/habitant)	148	153	295	242	131
Moyenne de la strate (en €/habitant)	437	400	395	386	432

Source : Bercy colloc.

Le financement propre disponible de la collectivité, comme le montre le tableau ci-dessous, n'a couvert qu'une faible partie des dépenses d'équipement, en 2009 et 2010, et à peine la moitié en 2011.

Tableau n° 11 : Financement propre disponible des dépenses d'équipement

	2009	2010	2011	2012
= Caf nette ou disponible (C)	- 554 456	990 732	1 452 656	1 758 412
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	240 853	244 648	244 577	270 634
+ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée	1 378 101	814 131	1 518 304	1 356 905
+ Subventions d'investissement	473 287	1 455 657	1 425 528	908 146
+ Produits de cession	0	1 500	1	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	2 092 241	2 515 937	3 188 410	2 535 685
= Financement propre disponible (C+D)	1 537 785	3 506 669	4 641 066	4 294 097
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement	27,0 %	34,7 %	51,1 %	87,9 %

Source : DDFip, analyse financière (Anafi).

Le volume des dépenses d'équipement faites au milieu de la période examinée est en partie imputable à la décision que la commune a prise de participer au plan de relance de 2009, en signant avec l'État une convention prévoyant le remboursement anticipé du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dès lors que la ville s'engageait sur un volume d'investissement de 8 M€ au minimum, en 2009.

L'ancien ordonnateur a également mis en avant le volume d'investissement lié à l'exécution du contrat de plan avec la Région d'Île-de-France.

Dans la mesure où les ressources propres de la collectivité étaient alors insuffisantes, le financement des dépenses d'équipement a nécessité un recours accru à l'emprunt.

La modération des dépenses d'équipement en 2012 a permis, en sens inverse, d'engager une politique de désendettement, aux effets encore très limités, puisque la commune a emprunté 1,74 M€ au cours de cet exercice et remboursé un capital de 2,623 M€. Toutefois, le mouvement de désendettement ne devait pas se prolonger en 2013 : si l'annuité de remboursement en capital s'élevait à 2,7 M€, la collectivité avait prévu d'emprunter 3,7 M€.

De ce point de vue, il convient de tenir compte d'un certain nombre d'engagements pris par la commune qui auront prochainement un impact budgétaire. Ainsi en est-il de la convention d'intervention foncière conclue, en 2010, avec l'établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), dont l'objet est une délégation partielle du droit de préemption urbain. La durée de portage du foncier par l'EPFIF est, en principe, de deux ans, renouvelable une fois en cas de nécessité de remembrement. Si les effets de la convention n'ont pas été immédiats, puisque, selon un bilan communiqué le 2 mai 2013 par l'EPFIF, seuls 18 000 € de frais d'étude avaient été exposés à la fin de l'année 2012, des acquisitions étaient prévues pour un montant de 1,442 M€, en 2013.

3.2.5.2. Structure de l'encours

La commune a contracté trois emprunts dits structurés, présentés ci-après dans l'ordre croissant de risques potentiels définis par la charte *Gissler*⁽¹¹⁾.

a) L'emprunt RO7389 du 15 mars 2007, souscrit auprès de *Dexia* pour le refinancement de deux emprunts contractés antérieurement, d'un montant de 4,3 M€ et d'une durée de 20 ans, dont le taux applicable à l'échéance annuelle peut varier dans les conditions suivantes :

- si Euribor⁽¹²⁾ 12 mois \leq 6 %, taux de 4,00 % ;
- si Euribor 12 mois $>$ 6 %, taux de 4,00 % + 5 (Euribor 12 mois - 6 %).

Conclu à une période où l'Euribor était dans une phase d'appréciation, cet emprunt est classé 1E sur l'échelle mentionnée par la charte précitée. Le capital restant dû était de 3,423 M€, au 31 décembre 2013.

b) L'emprunt EO6387 du 1^{er} août 2006, souscrit auprès de *Dexia* pour un montant de 6,34 M€, afin de refinancer un capital restant dû de 4,84 M€, d'une durée de 20 ans, et dont le taux peut varier selon les modalités ci-après :

- taux fixe de 3,69 %, les deux premières années ;
- puis taux fixe de 3,88 %, si l'écart CMS EUR 10 ans – CMS EUR 2 ans \geq 0,2 %, ou, dans la situation inverse, taux de (5,95 % - 5*écart constaté).

Cet emprunt, classé parmi les produits dits « *de pente* », est classé 3E et présente des risques plus élevés. Le capital restant dû était de 4,784 M€, au 31 décembre 2013.

⁽¹¹⁾ La charte *Gissler*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, établit une classification des produits structurés en fonction des risques auxquels ils sont exposés. La cotation associe, d'une part, l'indice utilisé (de 1 à 5) et, d'autre part, une lettre en fonction de la structure du prêt (de A à E). Plus le chiffre et la lettre sont élevés, plus le risque est important. Une dernière catégorie dite hors charte et identifiée 6F correspond aux produits les plus risqués, dont la charte interdit, en principe, la commercialisation.

⁽¹²⁾ Euro Interbank Offered Rate. Les taux Euribor sont les taux d'intérêt moyens auxquels la très grande majorité des banques européennes se consentent des prêts en euros.

c) L'emprunt EO7391 du 1^{er} septembre 2008, souscrit auprès de *Dexia*, d'un montant de 5,9 M€ et d'une durée de 20 ans, destiné à refinancer un capital restant dû de 4,7 M€. Le taux applicable à l'échéance est ainsi déterminé :

- taux fixe de 4,47 % jusqu'au 1^{er} novembre 2010 ;
- puis, pendant une période de 13 ans, taux fixe de 4,47 %, si Libor⁽¹³⁾ USD 12 mois \leq 7 % ; si cette condition n'est pas remplie, taux de 4,47 % + 5 (Libor USD 12 mois - 7 %) ;
- au terme de la période ci-dessus, à nouveau le taux fixe de 4,47 %.

Cet emprunt, notamment adossé à un indice hors zone Euro, est classé 4E, et le capital restant dû était de 5,138 M€, au 31 décembre 2013.

La commune a choisi de ne pas renégocier ces emprunts, compte tenu, notamment, d'un coût de sortie particulièrement onéreux⁽¹⁴⁾.

La question du provisionnement du risque, au 31 décembre 2013, afin de se conformer à l'avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012 du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) et au guide de la direction générale des collectivités locales (DGCL), élaboré à sa suite, s'est posée. La commune a décidé de ne pas y procéder, eu égard à l'évolution favorable des indices sous-jacents, qui sont, aujourd'hui, très inférieurs aux barrières désactivantes⁽¹⁵⁾.

Pour autant, ces trois emprunts constituaient, au 31 décembre 2012, 36,44 % de l'encours de la dette communale et, compte tenu de la maturité moyenne de ce dernier, 44 % du montant des intérêts acquittés, en 2012, par la commune l'ont été au titre desdits emprunts. Ces derniers sont donc un enjeu significatif du point de vue de la préservation des marges de manœuvre financières de la collectivité et doivent faire l'objet d'un suivi particulièrement vigilant.

3.2.6. Gestion de la trésorerie

En 2009, la commune a souscrit une ligne de trésorerie de 1 M€, dont 600 000 € restaient non soldés au 31 décembre 2009, et ce reliquat n'a été apuré qu'en 2011. Outre, le fait que cette situation n'était pas conforme à la réglementation encadrant la gestion des lignes de trésorerie, ce suivi insuffisant a généré des coûts inutiles pour la collectivité. Si l'ancien ordonnateur estime que la ligne de trésorerie a strictement couvert les besoins, la chambre constate cependant que la trésorerie s'établissait à 2,26 M€ au 31 décembre 2009 et à 4 M€ au 31 décembre 2010.

Une ligne de trésorerie de 2 M€ a, de nouveau, été ouverte, en février 2013, auprès de la *Caisse d'épargne*. La commune a indiqué que cette ouverture avait été rendue nécessaire par l'absence de notification, et *a fortiori* de versement, par la CALPE de l'attribution de compensation.

*

L'augmentation importante des dépenses d'équipement, au cours de la période 2009 - 2010, alors que la commune ne disposait pas d'une Caf suffisante, a généré une situation financière tendue et un accroissement sensible de l'endettement.

⁽¹³⁾ Le taux d'intérêt Libor dollar américain (USD) à six mois est le taux moyen auquel une sélection de banques londoniennes veulent s'accorder des prêts en dollars américains d'une durée de six mois.

⁽¹⁴⁾ A titre d'exemple, le coût de sortie de l'emprunt contracté le 1^{er} septembre 2008 a été chiffré à 815 000 € en 2012.

⁽¹⁵⁾ Le contexte juridique du provisionnement a, au demeurant, évolué récemment : l'article 94 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles paraît réserver l'obligation de provisionnement aux emprunts souscrits après le 1^{er} janvier 2014.

Dès lors, la collectivité s'est efforcée de reconstituer sa Caf, en recourant à l'augmentation de la fiscalité locale et en s'efforçant de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de personnel.

Dans une période marquée à la fois par la réduction des dotations de l'État et les difficultés relatives à l'intégration dans la CALPE, la gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement apparaît donc particulièrement nécessaire, et cette rigueur doit également présider au lancement des nouvelles opérations d'équipement. Le financement des dépenses d'équipement doit, en effet, demeurer compatible avec la Caf, si la commune entend poursuivre une nécessaire politique de désendettement.

Recommandation n° 1 :

Proportionner le volume annuel des dépenses d'équipement à la capacité d'autofinancement de ces dépenses.

4. DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

L'examen de certaines dépenses de fonctionnement a été effectué afin d'identifier de possibles économies de gestion.

4.1. Évolution des charges hors dépenses de personnel

Le tableau ci-après compare les dépenses réalisées sur certains postes significatifs, en 2008, 2011 et 2012, plus particulièrement ceux qui ont connu une évolution sensible au cours de la période sous revue, à la hausse comme à la baisse, ou qui reflètent une évolution du « train de vie » de la collectivité.

Tableau n° 12 : Évolution des principaux postes de fonctionnement

(en milliers d'euros)	2008	2011	2012
TOTAL 11, achats et charges externes, dont :	12 614	14 996	14 891
6042 <i>achats études prestations de services</i>	638	1 550	1 487
611 <i>contrats de prestation de services</i>	4 998	6 010	5 815
6135 <i>locations mobilières</i>	160	308	320
61521 <i>terrains</i>	49	141	185
61522 <i>bâtiments</i>	304	367	458
61523 <i>voies réseaux</i>	1 161	1 088	1 083
6227 <i>contentieux</i>	41	246	140
6232 <i>fêtes et cérémonies</i>	469	472	480
TOTAL 65, dont :	2 688	2 234	2 340
6531 <i>indemnités</i>	227	239	222
657362 <i>Centre communal d'action sociale</i>	705	841	810
6574 <i>subventions associations</i>	1 694	1 081	1 082

Source : *comptes de gestion.*

Certains postes de dépenses ont vu leur montant décroître. Ainsi, les subventions aux associations ont diminué de plus de 35 %. Cette évolution résulte, toutefois, de la conclusion d'un contrat de prestation de service, qui s'est substitué à un subventionnement. La chambre a examiné les conditions d'attribution des deux plus importantes subventions versées à des associations et un centre de coût important, le centre de vacances de la Savinière.

En sens inverse, les achats et charges externes ont nettement augmenté, tout particulièrement le compte 6042, correspondant à des études et prestations de service. Cette évolution était, en partie, consécutive à un choix assumé par la collectivité, celui d'externaliser certaines missions d'expertise, notamment financière et juridique. Par ailleurs, certaines dépenses en augmentation ont résulté d'une hausse du train de vie communal, tel le poste « illuminations des fêtes et cérémonies », avec la passation de contrats qui pouvaient sembler surabondants.

D'une manière générale, l'examen des postes de dépenses a révélé que la commune avait adopté, ou, bien souvent, conservé, sans les réévaluer au fil du temps, des montages qui ne favorisaient pas la connaissance du coût global de l'activité exercée ou contractualisée.

4.2. Contrat de gestion des maisons de quartier

Une partie de la progression du poste *achats et charges externes* s'explique mécaniquement par la conclusion d'un contrat de gestion des maisons de quartier avec l'institut de l'information, d'animation et de conseil (IFAC). Ce prestataire de services s'est substitué à l'association « Les 2 rivières » antérieurement bénéficiaire d'une subvention de la commune.

Celle-ci avait reçu en 2008, comme lors des années antérieures, une subvention de 590 000 € pour assurer la gestion des trois maisons de quartier de Grand Vaux, des Prés-Saint-Martin et de la rue des Chardonnerets, mais elle a alors fait l'objet d'une liquidation judiciaire⁽¹⁶⁾.

Un appel d'offres a été lancé, en novembre 2008, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, et l'IFAC, seul candidat, a été désigné attributaire, le 19 décembre 2008. Le marché a été conclu pour une durée d'un an, renouvelable une fois, et pour un montant annuel de 520 467 €⁽¹⁷⁾.

Ce montant couvrait, pour la plus grande part, le coût du personnel nécessaire, soit 398 000 €, charges comprises, ce qui correspondait à neuf emplois équivalent temps plein (ETP), un salarié à temps partiel ainsi que des vacataires, et les frais de siège, évalués à 48 299 €.

Après la reconduction de ce premier marché, en 2009, un second marché après appel d'offres a été conclu avec l'IFAC, de nouveau seul candidat. Il a été passé pour un an, renouvelable une fois, et pour un montant annuel de 697 394 €, supérieur de 34 % au prix du précédent marché, couvrant, notamment, les frais de personnel, pour 533 000 € (11 ETP), et les frais de siège, pour 50 000 €.

Enfin, un troisième marché, d'une durée de deux ans, reconductibles deux fois, est entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013. Son montant, fixé pour 2013 à 740 391 €, soit + 6 % par rapport au précédent marché, est révisable annuellement⁽¹⁸⁾. Les principaux coûts sont évalués à 602 991 € pour le personnel (13,3 ETP) et à 40 000 € pour les frais de gestion.

⁽¹⁶⁾ C'est l'IFAC qui avait été chargé d'auditer l'association « Les 2 rivières », en 2007, avant sa liquidation judiciaire. Cette antériorité de l'IFAC a pu être de nature à lui conférer un avantage comparatif, lors de la procédure d'appel d'offres, même s'il est vrai que le secteur est peu concurrentiel.

⁽¹⁷⁾ Ce montant a été majoré de 15 000 € par un avenant du 12 octobre 2009. L'IFAC a précisé que cet avenant correspondait à l'embauche d'animateurs vacataires, faisant suite à une réorganisation des activités.

⁽¹⁸⁾ La formule de révision est ainsi définie : 0,15 + 0,65 (indice du coût horaire du travail services administratifs et de soutien) + 0,20 (indice frais divers).

Il a été relevé que les marchés passés entre la commune et l'IFAC pour la gestion des maisons de quartiers ne déterminaient pas avec suffisamment de précision les charges respectives des deux cocontractants.

Ainsi, la ville mettait gracieusement à la disposition de l'IFAC, outre les maisons de quartier, les locaux du siège⁽¹⁹⁾, ainsi que les bus, lorsque des sorties étaient organisées, et elle prenait en charge les aménagements, les mobiliers, les fluides, les abonnements des lignes fixes de téléphone et le gardiennage. Dans ces conditions, et quelles que soient les prestations énumérées par l'IFAC dans sa réponse à la chambre, les frais de siège facturés par l'IFAC à la commune paraissaient élevés.

Enfin, le coût annuel du marché a augmenté de 42 % entre 2008 et 2012. Certes, aux termes du contrat conclu à la fin de 2012, ce renchérissement devait être, désormais, contenu dans les limites de l'inflation, mais le coût de la prestation se situait à un niveau bien supérieur à celui qui prévalait au début de la période sous revue.

L'IFAC a cependant mis en avant, d'une part le développement des prestations, d'autre part, l'augmentation parallèle des recettes, qui réduisent le coût final pour la ville.

La commune doit en conclusion se montrer particulièrement vigilante quant au suivi et au renouvellement de cette prestation, si elle entend conserver la maîtrise de son coût.

4.3. Contrats d'illuminations des fêtes, des cérémonies et de communication

4.3.1. Illuminations

La collectivité a conclu un contrat avec la société *SPIE* pour la pose, la dépose et l'entretien des illuminations de fin d'année et des manifestations festives. Celui-ci est entré en vigueur pour une durée de sept ans, à compter du 1^{er} juillet 2009, et son montant total a été fixé à 853 971 € HT, hors révision, soit 121 000 € HT par an, hors révision.

La définition préalable des besoins semble avoir été effectuée de manière imprécise, puisqu'en 2012, deux nouveaux contrats ont été signés qui pouvaient sembler surabondants par rapport au contrat précité :

- aux comptes 6042, en section de fonctionnement, et 21534, en section d'investissement, pour les montants respectifs de 56 066 € et de 27 539 €, ont été imputées les dépenses relatives au marché signé le 22 octobre 2012 avec l'entreprise *Blachère Illuminations*, pour la location, la fourniture et le transport de matériel d'éclairage spécifique aux illuminations de fin d'année dans la ville ;
- la cérémonie des vœux du maire, qui a eu lieu au gymnase *Cosom* le 6 janvier 2012, a fait l'objet d'un marché spécifique de 10 764 € TTC, signé, le 5 décembre 2011, avec la société *Expert Event*, dont le prix a été imputé au compte 6232 *Fêtes et cérémonies* pour la seule prestation *éclairage intérieur et extérieur et sonorisation*.

Ainsi, deux contrats ayant, semble-t-il, en partie le même objet que le marché pluriannuel passé avec la société *SPIE* ont été conclus en 2012, ce qui doit conduire la commune à mieux définir ses besoins pluriannuels, afin d'éviter toute dérive des coûts.

L'ancien ordonnateur a indiqué pour sa part que les 3 contrats en cause, s'ils étaient en effet complémentaires, n'avaient pas le même objet.

⁽¹⁹⁾ Dans le rapport de la commission d'appel d'offres (CAO) du 14 décembre 2012, sont ainsi qualifiés les bureaux du directeur et de son secrétariat.

4.3.2. Prestations de communication

Les dépenses de communication ont crû, entre 2008 et 2012, notamment du fait de la parution, en septembre-octobre 2010, du premier numéro de « La lettre du maire ». Si deux numéros seulement ont été publiés en 2011 et un dernier en septembre-octobre 2012, une brochure de 30 pages, intitulée « Rétrospective et perspectives », est parue en janvier 2013⁽²⁰⁾.

Un marché à bons de commande, reconductible deux fois pour une durée d'un an, a été signé, le 30 août 2012, avec la société *Studio Agency*, pour un montant compris dans une fourchette de 29 900 € TTC à 53 820 € TTC annuels, qui peut sembler relativement élevé au regard des prestations prévues.

Pour sa part, l'ancien ordonnateur a indiqué que l'augmentation du coût de la prestation photographique de *Studio Agency* était consécutive à la mise à jour des écrans mis en place sur plusieurs sites, l'illustration de bulletins d'information et la multiplication des événements, y compris le week-end.

4.4. Subventions aux associations

L'examen a porté sur les associations ayant reçu les subventions les plus importantes, en l'occurrence la maison des jeunes et de la culture (MJC) et le club olympique de Savigny.

La MJC a reçu une subvention de 199 000 €, en 2011 comme en 2012. Il ressort des documents annexes au bilan et au compte de résultat de l'association que la commune prenait en charge financièrement le poste de son directeur, mis à disposition par la fédération des MJC, et de deux employés communaux, affectés à l'entretien. Or, le compte administratif de la commune ne retraçait pas ce concours en nature, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La commune a, par ailleurs, indiqué ne pas avoir conclu avec l'association de convention de mise à disposition d'agents, en méconnaissance des dispositions du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

Au 31 décembre 2011, le bilan de l'association faisait apparaître 169 155 € de produits d'épargne et 21 341 € sur le compte courant. Au 31 décembre 2012, ces montants s'élevaient respectivement à 203 269 € et à 9 466 €.

Le club olympique de Savigny a perçu une subvention de 212 990 € en 2010, de 230 070 € en 2011 et de 232 775 € en 2012. Au bilan de l'association étaient enregistrées des disponibilités financières s'élevant à 312 796 €, au 31 décembre 2010, à 339 050 €, au 31 décembre 2011, et à 343 734 €, au 31 décembre 2012, pour un actif total atteignant, en 2012, 376 329 €.

L'excédent de l'exercice 2009 (2 188 €) était venu augmenter, non pas le report à nouveau, mais les fonds associatifs sans droit de reprise, passés de 302 932 € à 305 120 €, alors que ceux-ci comptabilisent en principe les seuls biens mis à disposition définitive et les subventions d'investissement affectés à des biens renouvelables.

Les deux associations examinées disposaient ainsi d'importantes disponibilités financières, sans que cette situation ait suscité, jusque-là, de réaction de leur principal financeur. La commune devrait fixer le montant des subventions versées aux deux associations en tenant compte de leurs réserves financières et de leurs besoins réels. Dans le même temps, il conviendrait qu'elle se conforme aux prescriptions réglementaires relatives aux informations qui doivent être données, dans les annexes aux documents budgétaires, sur les apports en nature aux associations et les personnels mis à disposition de personnes privées.

⁽²⁰⁾ La commune a également mis en place un site internet.

Recommandation n° 2.

Mettre en place un contrôle plus effectif des associations et de leurs disponibilités financières.

4.5. Centre de séjour de la Savinière

La commune possède, depuis 1932, un centre de vacances et de classes de découvertes à la Tranche-sur-Mer, dans le département de la Vendée.

Ce centre abrite 140 lits dans un bâtiment central d'une superficie de 2 200 m². Les prix de revient ont été communiqués par la collectivité. Ils étaient de 58 € par jour et par enfant, pour les séjours de vacances, et de 67 €, pour les classes découvertes. Compte tenu d'une dépense globale de 1,563 M€, en 2012, pour un total de 16 174 journées, le prix de revient moyen par jour et par enfant s'élevait à 96 € environ.

Dans ce coût global, la part des dépenses de personnel s'est élevée à 1,164 M€, en 2012. Le centre a compté jusqu'à 33 agents permanents et n'en compterait plus que 24, dont 1 directeur, 18 agents, affectés à la cuisine et l'entretien, et 1 animateur⁽²¹⁾.

Eu égard au montant de recettes, qui était de 0,364 M€, le déficit de gestion s'est élevé, en 2012, à 1,2 M€. Il ne s'agit, toutefois, que d'une estimation, faute d'une comptabilité analytique qui permettrait de prendre en compte tous les coûts, par exemple celui du transport des enfants vers la Vendée, qui n'était pas imputé au centre de vacances. La tenue d'un budget annexe permettrait, à cet égard, de présenter de manière exhaustive les recettes et les dépenses du centre.

Le déficit ci-dessus était égal, en 2012, à 4,8 % du produit des impôts locaux, ce qui était loin d'être négligeable. Il pourrait, du reste, devenir plus important, si des investissements lourds en matière d'entretien s'avéraient nécessaires.

En 2014, le tarif des classes de découvertes a été fixé à 36,75 € par jour et par enfant pour les élèves des écoles situées en dehors de Savigny-sur-Orge⁽²²⁾. Dans un environnement concurrentiel, l'équilibre tarifaire est donc manifestement hors de portée, et la commune subventionne en réalité le séjour de tous ses clients. Pour autant, la fréquentation du centre a baissé entre 2012 et 2013, et ce pour l'ensemble des activités : classes de découvertes, séjours de vacances et accueil de groupes divers.

La commune a amorcé une réflexion sur l'opportunité de conserver ce centre, équipement considéré comme patrimonial et dont les 80 ans ont fait l'objet, en 2012, de célébrations. En tout état de cause, il appartient à la commune de prendre les mesures nécessaires pour réduire les coûts et/ou augmenter les recettes, afin de remédier à l'important déficit de gestion de l'équipement.

*

Il résulte ainsi de l'examen de diverses dépenses de fonctionnement que la commune dispose de marges réelles d'économies de gestion, qu'il convient de mettre à profit pour conforter sa Caf et conduire une politique de désendettement.

⁽²¹⁾ Des animateurs vacataires sont également recrutés en fonction des besoins.

⁽²²⁾ Une convention a été signée avec les communes de Sceaux et d'Antony, dont les classes peuvent bénéficier de l'équipement.

4.6. Gestion du personnel

4.6.1. Effectifs

Entre 2008 et 2012, comme le montre le tableau ci-après, l'effectif budgétaire de la collectivité a augmenté de 12 % et celui de l'effectif pourvu de 6,8 %.

Tableau n° 13 : Effectifs budgétaires et pourvus en 2008 et 2012

	Catégorie	Effectifs budgétaires en 2008	%	Effectifs budgétaires en 2012	%	Effectifs pourvus en 2008	Effectifs pourvus en 2012
TOTAL		777		873		573	612
	A	47	6	67	8	37	49
	B	134	17	169	19	81	84
	C	593	76	636	73	458	479

Source : comptes administratifs.

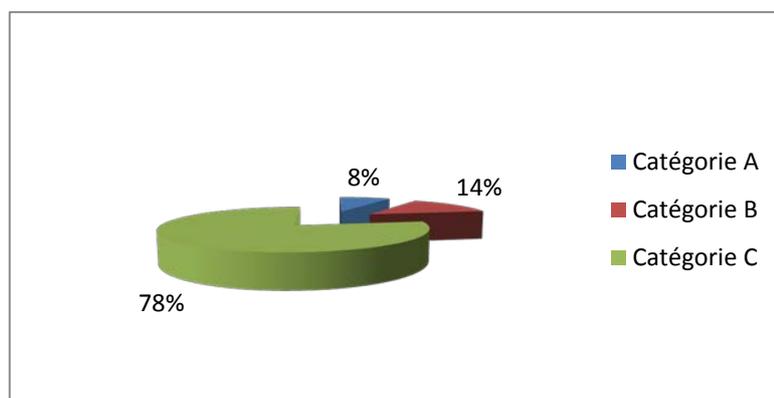
Globalement, les effectifs pourvus de la collectivité étaient inférieurs à la moyenne de la strate démographique dont la commune relève⁽²³⁾, soit 666 agents. Pour autant, le rapport effectif pourvu/effectif budgétaire était trop élevé, ce qui affectait la lisibilité de la gestion des ressources humaines. Toutefois, la commune devait procéder à l'actualisation des effectifs budgétaires, à compter de 2014.

La structure hiérarchique des effectifs était la suivante : 49 agents appartenait à la catégorie A, 84 à la catégorie B et 479 à la catégorie C.

Le graphique ci-dessous fait apparaître un pourcentage de cadres de 8 %, assez proche de la moyenne nationale de 8,4 %⁽²⁴⁾. Toutefois, si l'augmentation globale du nombre de cadres A a été sensible au cours des dernières années (+ 32 %), elle a bénéficié principalement à la filière culturelle : celle-ci comptait 25 emplois de cadre A pourvus à la fin de l'exercice 2012, au lieu de 11 à la fin de 2008. Ce sont principalement des professeurs d'enseignement artistique non-titulaires et à temps partiel qui ont été recrutés.

Par ailleurs, 41,10 % des agents contractuels de la collectivité et près de 44 % des agents à temps partiel (pour beaucoup, ces mêmes professeurs d'enseignement artistique) appartenait à la catégorie A.

Graphique n° 1 : Effectifs de la commune en 2012



Source : compte administratif 2012.

⁽²³⁾ Les collectivités locales en chiffres 2013 : www.collectivites-locales.gouv.fr.

⁽²⁴⁾ Les collectivités locales en chiffres 2013, derniers chiffres disponibles (décembre 2010).

Les effectifs se répartissaient de façon classique entre trois filières :

- la filière technique, filière la plus représentée, qui comptait, en 2012, 285 agents, soit 46,60 % des effectifs globaux de la collectivité ;
- la filière administrative, dont relevaient 133 emplois pourvus ;
- la filière animation, dont relevaient 63 emplois.

4.6.2. Masse salariale

En dépit de la croissance des effectifs, les dépenses de personnel de la commune n'ont augmenté que de 7,75 % entre 2008 et 2012. L'évolution a été maîtrisée, alors que le glissement vieillesse-technicité (GVT) était généralement estimé à environ 2 % par an. La commune a donc apparemment bénéficié d'un GVT négatif (effet de noria entrées-sorties) en ce qui concernait le personnel titulaire : celui-ci était plus nombreux en 2012 (556 agents) qu'en 2008 (531 agents), mais le montant global de la rémunération principale de ce personnel était moindre. La rémunération principale des titulaires a diminué de 3 %, tandis que celle des non-titulaires a augmenté de 10,95 %, leur nombre étant passé de 42 à 56 agents.

Tableau n° 14 : Évolution de la rémunération des titulaires et non-titulaires

(en €)	2008	2010	2011	2012	Évolution 2008-2012
Rémunération principale des titulaires	10 559 570	10 167 235	9 776 629	10 242 573	- 3,00 %
Rémunération des non-titulaires	33 912 238	3 615 047	3 797 885	3 762 697	10,95 %

Source : comptes administratifs.

La part des charges de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement, au demeurant, s'est avérée relativement stable. Elle a oscillé entre 54 et 56 %, ratio légèrement inférieur à la moyenne de la strate, qui s'élevait à 57,1 % en 2012.

Tableau n° 15 : Évolution de la masse salariale par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement

(en milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012
Charges de personnel	22 908	22 996	23 335	23 618	24 684
Charges de fonctionnement	41 542	40 711	42 947	43 441	44 695
Part des dépenses de personnel dans les charges de fonctionnement (en %)	55 %	56 %	54 %	54 %	55 %

Source : Bercy colloc.

Par ailleurs, les dépenses de personnel par habitant demeuraient inférieures à la moyenne. En 2012, elles⁽²⁵⁾ étaient de 659 €, la moyenne atteignant 808 €.

4.6.3. Régime indemnitaire

Au sein des dépenses de personnel des agents titulaires, deux postes ont principalement augmenté entre 2008 et 2012 : d'une part, le bloc constitué de la nouvelle bonification indiciaire (NBI), du supplément familial (SF) et de l'indemnité de résidence (IR), d'autre part, les autres indemnités.

⁽²⁵⁾ Source : Bercy colloc.

Tableau n° 16 : Évolution des indemnités des agents titulaires

(en €)	2008	2010	2011	2012	Évolution 2008-2012
NBI, SF, IR	430 098	408 624	472 138	500 526	16,37 %
Autres indemnités	1 925 195	2 290 677	2 652 596	2 819 346	46,45 %

Source : comptes administratifs.

L'augmentation substantielle du montant des autres indemnités, entre 2008 et 2012, est imputable aux revalorisations successives du régime indemnitaire. Ainsi, à titre d'exemple, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) a été instituée au profit de l'ensemble des agents de catégories C et B et des agents de catégorie A de la sous filière médico-sociale, par une délibération du 28 juin 2011.

4.6.4. Absentéisme

Au cours de la période 2009-2011⁽²⁶⁾, l'absentéisme⁽²⁷⁾ a globalement diminué de 27,84 %. Celui des agents titulaires a baissé de 31,26 %, tandis que celui des agents non-titulaires augmentait de 4,97 %.

Tableau n° 17 : Absences des agents de la commune

(en nombre de jours)	Fonctionnaires (titulaires et stagiaires)		Non-titulaires sur emploi permanent	
	2009	2011	2009	2011
Maladie ordinaire	8 977	6 839	684	718
Accidents du travail imputable au service	1 494	1 335	17	35

Sources : rapports sur l'état de la collectivité 2009 et 2011.

En ce qui concernait les maladies ordinaires, le nombre de jours d'absence par agent titulaire demeurait très légèrement supérieur à la moyenne nationale du secteur public local : le nombre de jours d'absence par agent, en 2009 et 2011, a été respectivement de 16,29 jours et de 12,86 jours, alors que les moyennes nationales s'élevaient à 12 jours et 12,6 jours⁽²⁸⁾.

S'agissant des accidents du travail et des maladies professionnelles, le nombre de jours d'absence était également très proche, en 2011, de la moyenne nationale (le nombre de jours de congés pour accident du travail et maladie professionnelle des titulaires était de 3,3 jours, la moyenne nationale étant de 3,2 jours), après avoir diminué de 12,12 % par rapport à 2009.

⁽²⁶⁾ Informations fournies par les rapports sur l'état des collectivités (REC) de la ville de Savigny-sur-Orge.

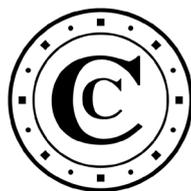
⁽²⁷⁾ L'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large [les ambiances physiques, mais aussi l'organisation, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé].

Source : « Absentéisme. Outils et méthodes pour agir », l'Anact Réseau édition, 2009.

⁽²⁸⁾ Informations issues du bulletin d'information statistique de la DGCL de janvier 2013 et de la synthèse nationale des rapports au comité technique paritaire (CTP) sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2009.

GLOSSAIRE DES SIGLES

BP	Budget primitif
Caf	Capacité d'autofinancement
CALPE	Communauté d'agglomération des Portes de l'Essonne
CFE	Contribution foncière économique
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
EBF	Excédent brut de fonctionnement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFIF	Établissement public foncier d'Île-de-France
ETP	Équivalent temps plein
GVT	Glissement vieillesse-technicité
IFAC	Institut de formation, d'animation et de conseil
MJC	Maison des jeunes et de la culture
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france