FRANCK PIFFAULT
EXPERTISE

Audit financier

de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE

Rapport définitif

11 décembre 2014

SOMMAIRE

1. Synthèse 4

1.1. Rappel de notre mission 4

1.2. Notre opinion globale 4

1.3. L'essentiel de nos préconisations et de nos recommandations 5

2. L'analyse financière rétrospective 2008 à 2014 6

2.1. Remarques liminaires 6

2.2. Situation financière de SAVIGNY-SUR-ORGE 6

2.2.1. Un excédent de fonctionnement qui après avoir été rétabli se dégrade à nouveau 8

2.2.2. L'équilibre global préservé jusqu'en 2013 8

2.2.3. Evolution des dépenses et des recettes : l'effet de ciseau se précise 9

2.2.4. Ratios sur les charges et les produits de fonctionnement 12

2.2.5. L'évolution de l'épargne brute 14

2.2.6. Une politique d'investissement soutenue et supérieure aux capacités d'autofinancement 15

Au cours de la période étudiée, l'autofinancement est trop faible pour couvrir les besoins de financement de l'investissement sans recourir très fortement à l'emprunt. 15

2.2.7. Un endettement qui progresse fortement : +30% 16

2.2.8. L'évolution des recettes fiscales 18

2.3. L'estimation de résultat de fonctionnement fin 2014 et les grands équilibres 20

2.3.1. Les ajustements provenant de 2013 20

2.3.2. L'essentiel de nos remarques sur le budget supplémentaire 2014 21

2.3.3. Présentation globale du budget supplémentaire 2014 22

3. La gouvernance et le fonctionnement interne 30

3.1. La Savinière : un centre de colonies de vacances très onéreux 30

3.2. La régie de transports 31

3.3. Une coopération intercommunale et une mutualisation très faible 31

3.4. Le CCAS et les subventions aux associations 32

3.4.1. Le CCAS 32

3.4.2. Les subventions aux autres structures (associations, MJC...) 33

3.5. Un effectif en hausse mais une gestion du personnel maîtrisée 33
3.6. Une gestion pluriannuelle des dépenses insuffisante 34
3.7. Une gestion insatisfaisante des engagements de dépenses 34
3.8. Le rattachement des charges à l'exercice concerné n'est toujours pas respecté 35
3.9. L'opération Vert-Galant ou l'étonnant montage pour la réalisation d'une crèche intergénérationnelle 37
3.10. Litiges en cours et provisions pour risques et charges 38
4. L'analyse financière prospective 2015 à 2017 39
4.1. La méthode utilisée : le fil de l'eau 39
4.2. Une situation financière intenable dès 2015 40
4.3. Des marges de manœuvre difficiles à trouver 41
4.3.1. Une nouvelle stratégie financière à définir et mettre en place dès 2015 41
4.3.2. Quelles marges de manœuvre à mobiliser prioritairement 41
4.3.2.1. L'évolution des impôts locaux 41
4.3.2.2. Réaménager la dette ? 42
4.3.2.3. Mettre en place un plan pluriannuel d'économies 42
4.3.2.4. Maximiser la recherche de ressources financières externes 44
4.3.2.5. Optimiser la gestion des activités et des services municipaux 44
5. Les évolutions souhaitables en matière d'organisation, de gestion et de fonctionnement 45
5.1. Mettre en place une véritable gestion du patrimoine municipal 45
5.2. Dynamiser le management municipal 45
5.3. Gérer de façon prospective 46
5.4. Mettre en place une gestion pluriannuelle des dépenses 46
6. Les annexes 48
6.1. ANNEXE 1 – Les indicateurs d'analyse principaux utilisés 48
6.2. ANNEXE 2 – Données détaillées utilisées pour l'analyse financière rétrospective 50
6.3. ANNEXE 3 – Détail du prévisionnel au fil de l'eau pour la période 2015 à 2017 52
6.4. ANNEXE 4 – Règles de lien entre les taux des impôts locaux 54

1. Synthèse

1.1. Rappel de notre mission

Notre mission comprenait deux volets :

- Une analyse de la situation financière de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE à partir d'une analyse rétrospective couvrant la période 2008 à début 2014 ;

- une approche prospective afin de mesurer l'évolution au fil de l'eau des principales recettes et dépenses de fonctionnement et des grands équilibres au cours de la période 2014 à 2017.

Par ailleurs, une mission complémentaire a été effectuée au cours de nos interventions portant sur la préparation et la révision du budget supplémentaire 2014.

Le présent rapport reprend l'ensemble des points significatifs de notre étude qui s'est déroulée de mi-juillet à mi-novembre 2014.

Il présente les différents constats, remarques, propositions et recommandations formulés à la suite de nos différents travaux

1.2. Notre opinion globale

L'ensemble de nos travaux et constats nous conduisent à formuler une opinion négative et sévère à l'encontre de la gestion de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE au cours des dernières années.

En effet, sous de nombreux aspects, que nous développons tout au long de notre rapport, la situation financière de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE est à nouveau redevenue très fragile.

Elle dispose d'une situation fortement affectée par l'intégration à la CALPE depuis 2013 dont les effets financiers restent encore difficiles à évaluer avec précision.

Elle est assez endettée et ne pourra utiliser cette ressource que de façon mesurée au cours des prochaines années compte tenu de la baisse de ses capacités de remboursement (épargne brute).

La gestion financière n'est pas suffisamment maîtrisée notamment avec une absence de rigueur et de contrôle interne en ce qui concerne les engagements.

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE comme le montre l'étude n'a pas respecté le principe de rattachement des charges et a régulièrement décalé des charges d'un exercice sur l'autre ce qui est totalement anormal d'autant que pour certaines années cela était très significatif.

Les perspectives 2015 sont très sombres et la situation risque d'empirer en 2016 et 2017.

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE ne serait plus en mesure de rembourser ses emprunts avec sa seule épargne brute et ne disposerait en conséquence d'aucune épargne nette pour financer ses investissements dès 2015.

Les marges de manœuvres financières sont assez faibles. Toutefois, une gestion très rigoureuse des dépenses, la montée en puissance de la mutualisation ou de choix stratégiques à opérer très rapidement (sort de la Savinière par exemple) permettraient de stopper la dégradation et de se mettre en situation de redresser la situation financière malgré le contexte national défavorable (augmentation de la baisse des dotations).

Dans tous les cas, la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE doit adapter son rythme d'investissement à sa capacité financière alors qu'elle sort d'un cycle où elle a très fortement investi en empruntant abondamment (+30% de dette au cours des 6 dernières années).

1.3. L'essentiel de nos préconisations et de nos recommandations

La situation financière de SAVIGNY-SUR-ORGE, qui se fragilise dès 2013, est devenue très préoccupante fin 2014.

L'ensemble des réserves constituées fin 2013 (dotation d'une provision pour charges de 1 183 K€) sera totalement « consommée » sur l'exercice 2014.

La dégradation de l'ensemble des ratios est indicateurs a commencé largement depuis 2013 et l'année 2014 va confirmer cette tendance.

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE va être par ailleurs très fortement affectée par la baisse des dotations, la montée en puissance de la péréquation (augmentation de la contribution du FPIC, baisse de la dotation reçue par le biais du SPIC, baisse de la DSU) et les conséquences sur ces ressources depuis son intégration à la CALPE.

Les axes prioritaires à entreprendre rapidement sont d'après nous les suivants ;

- Une gestion extrêmement rigoureuse du fonctionnement passant par un plan d'économies drastique et l'éventuelle suppression de certaines activités ou services à la population ;
- Plan de non remplacement systématique du personnel ;
- Gestion pluriannuelle des dépenses de fonctionnement et d'investissement ;
- Planification, échelonnement et report de certains projets ;
- Intensification de la mutualisation et de l'intégration dans la CALPE ;
- Redéfinir les barèmes et tarifs des services facturés.

Enfin, le recours à l'impôt reste délicat. En effet, le niveau des taux des impôts locaux est déjà très élevé consécutivement aux hausses importantes pratiquées en 2010 et 2011.

Cependant, et afin de ne pas aggraver la situation financière, il faut étudier la possibilité de déroger au dispositif de lissage des taux prévu dans le cadre de l'intégration à la CALPE.

2. L'analyse financière rétrospective 2008 à 2014

2.1. Remarques liminaires

L'analyse financière rétrospective porte sur la période allant de 2008 à 2014 (comptes administratifs 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 et budget primitif 2014).
Il faut rappeler que le budget primitif 2014 bien que voté par la nouvelle équipe municipale. Compte tenu des délais entre l'installation de la nouvelle équipe et le vote de ce budget, il n'a pas été possible de traduire les nouveaux choix, orientations et de management dès ce budget primitif. Le budget 2014 est donc un budget transitoire.

Par ailleurs, l'intégration le 1er janvier 2013 au sein de la CALPE provoque de profondes évolutions dans les montants de nombreux postes budgétaires de fonctionnement. Les comparaisons sont donc rendues difficiles entre les exercices précédents 2013 et les exercices suivants.

L'analyse financière rétrospective traite plus spécifiquement sur les points suivants :

- Le fonctionnement
- L'investissement
- La dette
- Et la fiscalité

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE avec 37 517 habitants se situe au cœur de la strate des communes entre 20 000 et 50 000 habitants. Les ratios de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE pourront être facilement comparés aux ratios de la strate en plus particulièrement des communes comparables de la région Ile-de-France.

2.2. Situation financière de SAVIGNY-SUR-ORGE

Au cours des dernières années, la situation financière de SAVIGNY-SUR-ORGE a connu des évolutions contradictoires du fait notamment des augmentations successives et importantes des impôts locaux - en 2010 et 2011- qui a permis de rééquilibrer temporairement les comptes.

Cependant, la situation financière est très fragile. Le fonctionnement est tout juste équilibré après affectation au besoin de financement des investissements. L'excédent de fonctionnement reportable sur l'exercice suivant représente généralement moins de 1% (saut en 2010 et 2011) des recettes de fonctionnement de l'année.

L'absence de gestion prospective et de pluri-annualité des budgets conduit aujourd'hui à affaiblir considérablement les capacités d'investissement et d'autofinancement de la commune, d'autant que le contexte budgétaire national se traduit par une baisse drastique des dotations versées à la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE.

Le poids croissant de la péréquation horizontale reste pour l'instant relativement marginal (346 K€ en 2014) traduisant à sa manière le fait que la commune ne fait pas partie des communes « riches ». Elle bénéficie par ailleurs du versement de la DSU (506 K€ en 2013) et du FSRIF (1 098 K€ en 2013).

Cependant ces ressources accusent une première baisse en 2014 (sur la base du budget 2014 modifiée) ne représentant plus que 1 216 K€, soit une baisse de près de 26%. Cette baisse va s'accentuer sur 2015 et les années suivantes, conséquence indirecte de l'entrée dans la CALPE.

Côté endettement, entre le 1ER janvier 2008 et le 31 décembre 2013, le stock de dette a progressé de près de plus de 30%.

Dans le même temps, et compte tenu de l'effet favorable des hausses d'impôts ayant permis une progression conséquente de l'épargne brute, le ratio de désendettement exprimé en nombre d'années (encours de la dette / épargne brute) s'est fortement abaissé passant de plus 39 ans à 8 ans environ. Il s'inscrit alors en-deçà des seuils d'alerte.

Cependant, les perspectives à court terme sont pessimistes et vont conduire à repasser très vite et largement au-dessus des seuils d'alerte.

Nous formulerons 4 remarques principales sur la situation financière au début 2014 qui traduisent bien l'extrême fragilité de la situation financière de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE :

- une épargne brute dégagée suffisante pour assurer le remboursement du capital des emprunts mais **un taux d'épargne brute faible et une tendance défavorable dès 2014 qui va ramener le niveau de l'épargne tout juste à hauteur des remboursements en capital des emprunts ;**

- une capacité d'autofinancement (épargne nette) qui ne **finance qu'environ un tiers du coût des dépenses d'équipement**;

- un effet de ciseau entre les dépenses et les recettes de fonctionnement qui risque de se produire plus rapidement que ne l'indique l'analyse rétrospective. **Les perspectives financières sont sombres d'ici à 2 ans**, compte tenu d'une absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement alors que dans le même temps, la commune va devoir se priver de ressources fiscales du fait de son intégration à la CALPE (lissage des taux en vue de l'harmonisation) ;

- une politique d'investissement financée par un **recours soutenu à l'emprunt** (un peu plus de 50% des dépenses d'équipement de la période ont été financées par emprunt) mais aussi grâce ponctuellement (en 2008 et 2013) à des recettes liées à des cessions de patrimoine (terrains).

2.2.1. Un excédent de fonctionnement qui après avoir été rétabli se dégrade à nouveau

en K€	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013
fonctionnement						
recettes	42 017	41 351	45 470	49 880	51 574	50 958
dépenses	41 714	40 858	43 089	47 251	48 555	48 296
résultat exercice	**303**	**492**	**2 381**	**2 629**	**3 018**	**2 662**
résultat reporté	225	133	193	922	541	212
résultat à affecter	**528**	**625**	**2 574**	**3 551**	**3 559**	**2 874**
affection investissement	395	431	1 652	3 010	3 358	2 688
réintégration assainissement					11	
résultat à reporter	**133**	**193**	**922**	**541**	**212**	**186**
	0.3%	0,5%	2,0%	1,1%	0,4%	0,4%

L'excédent de fonctionnement progresse fortement (multiplié par près de 5 entre 2009 et 2010) consécutivement aux hausses d'impôts. Il atteint un sommet en 2012 (+3 018 K€) puis commence à baisser en 2013 (-12%) Toutefois, compte tenu de l'accroissement du besoin de financement des investissements en 2012 et en 2013, on constate que le résultat reportable en section de fonctionnement reste marginal (environ 0,2 M€ soit moins de 0,5% des recettes de fonctionnement).

L'autofinancement annuel a donc été très largement absorbé par les besoins de financement des investissements ; il reste largement insuffisant malgré tout pour financer ces derniers (moins d'1/3 en 2013).

2.2.2. L'équilibre global préservé jusqu'en 2013

Chaque année l'excédent de fonctionnement couvre les besoins de financement de la section d'investissement après toutefois un fort recours à l'emprunt.

Cependant ce niveau est toujours très faible et presque réduit à zéro en 2013 compte tenu il est vrai de la constitution d'une provision pour charges à venir dotée à hauteur de 1 183 K€.

en K€	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013
résultat de fonctionnement	528	625	2 574	3 551	3 559	2 874
Besoin de financement	- 395	- 281	-1 652	-2 657	-2 619	-2 688
équilibre global	133	343	922	894	940	186

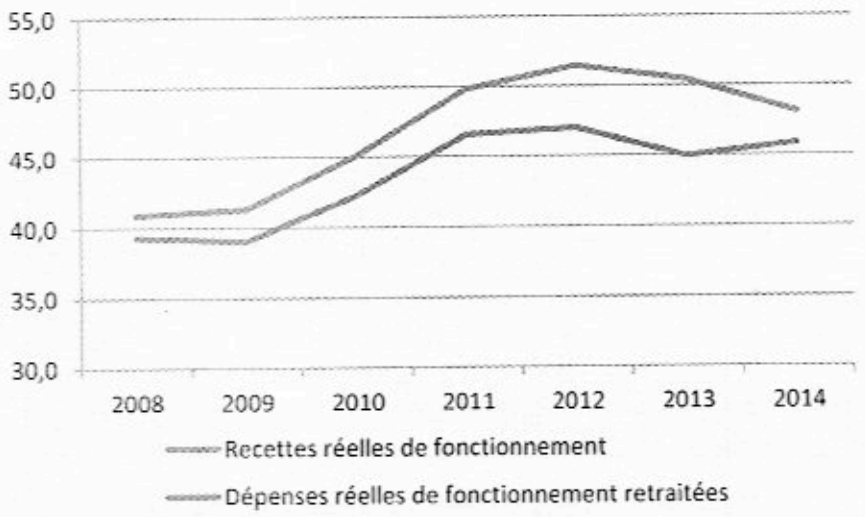
2.2.3. Evolution des dépenses et des recettes : l'effet de ciseau se précise

Les évolutions en termes de dépenses et de recettes sont rendues très difficiles compte tenu de l'intégration à la CALPE en 2013 et du transfert progressif (en 2013 et 2014) des coûts et des recettes liées aux compétences reprises par la CALPE.

Cependant, on constate bien (après retraitement des charges non rattachées) que la tendance de la progression des dépenses est plus forte que celles des recettes. L'effet de ciseau se dessine à nouveau d'autant que les recettes fiscales devraient être amputées par la mise en œuvre du lissage des taux entre la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE et la CALPE.

L'effet de ciseau se précise

(données en K€)



Au cours de la période étudiée, les **dépenses réelles** de fonctionnement (hors opérations d'ordre) **progressent de 13,5%** si on s'arrête au 31/12/2013. Toutefois, compte tenu de l'intégration à la CALPE, ces évolutions ne sont pas faciles à analyser.

(en K€)	CA 08	CA 09	CA 10	CA 11	CA 12	CA 13	BP 14	% 13/08
Dépenses de fonctionnement	40 100	39 874	41 959	46 012	47 133	45 334	44 745	13,1%
Charges caractère général	12 615	12 953	14 754	14 996	14 891	12 004	10 953	-4,8%
Charges de personnel	22 980	23 048	23 378	23 657	24 725	25 510	25 992	11,0%
Atténuation de produits	100	96	100	3 772	3 820	3 929	3 998	3821,4%
Autres charges de gestion courante	2 688	2 170	2 190	2 235	2 340	2 581	2 524	-4,0%
Charges financières	1 353	1 574	1 217	1 318	1 325	1 239	1 248	-8,5%
Charges exceptionnelles	363	33	321	34	31	71	31	-80,4%

On notera cependant la montant en puissance des atténuations de produits qui s'explique d'abord par la suppression de la Taxe professionnelle en 2011 et la mise

en œuvre de la CET se traduisant par un reversement au titre du FNGIR (3 772 en 2011).

A partir de 2012, s'ajoute également le prélèvement au titre du FPIC.

L'analyse de certaines charges à caractère général appelle de notre part quelques commentaires.

Comme le montre le tableau en Annexe 2, des postes connaissent des évolutions très significatives au cours de cette période.

On s'attachera à expliquer les variations les plus significatives :

- Le poste ***6042 achats de prestations de services*** : fait l'objet d'une ventilation sur d'autres comptes à partir de 2014 pour uniquement concentrer comme cela est prévu dans la M14 les seules dépenses engagées par la commune faisant l'objet d'une refacturation auprès des habitants (ex : entrées piscines centre de loisirs, voyages et transports colonies...). Ceci explique dont la très forte baisse par rapport à 2013.
  En 2013, on retrouve par exemple 141 412 € relatifs à la pose des illuminations de Noël, 740 399 € au titre du contrat IFAC (cf. 6188 – ci-après).

- Le poste ***60611 eau et assainissement*** : ne fait pas l'objet d'un rattachement systématique des dépenses se rapportant à un exercice donné. En 2013, il manque près de 70 K€ de dépenses dans ce poste.

- Le poste ***60612 énergie – électricité*** : est affecté par le transfert en 2013 de l'éclairage public à la CALPE. Malgré ce transfert, les contrats avec EDF n'ont pas été transférés en 2013 mais seulement en 2014. La commune de SAVIGNY a donc payé puis refacturé la CALPE. Il baisse de façon significative entre 2013 et 2014 par ce phénomène. Par ailleurs, des charges n'ont pas été rattachées fin 2013 pour un montant de 195 000 € et se trouvent décalées sur 2014.

- Le poste ***611 contrats de prestations*** : la baisse de plus 3,6 millions € entre 2012 et 2013 s'explique par le transfert de la compétence ordures ménagères à la CALPE. A lier avec la baisse corrélative des recettes dans le compte 7331 TEOM.

- Le poste ***6135 Locations mobilières*** : enregistre une forte progression en 2013 de près de 43% en grande partie à cause du coût des illuminations de Noël engagé à un niveau soutenu cette année-là (156 K€).

- Le poste ***61522 entretiens des bâtiments*** : progresse de 39% entre 2013 et 2012 et fait plus que doubler au cours de la période. L'absence de gestion pluriannuelle des dépenses d'entretien au travers de plans pluriannuels (PPI ou PPF) conduit à des évolutions erratiques.

- Le poste ***6188 autres frais divers*** : connait une très forte progression en 2014 car sont désormais comptabilisées les dépenses au titre des frais du contrat de gestion de quartier avec l'IFAC. Ces dépenses figuraient avant au compte 6064. Bon an mal an, la facturation avec cet organisme s'élève à près de 742 K€ en 2014 et paraît très élevée et en forte progression lors des renouvellements successifs. Cet organisme gère depuis 2009 via un MAPA (marché à procédure adapté) alors que précédemment c'était une association qui gérait les maisons de quartier et qui percevait une subvention de la commune.

  L'attribution du marché pour un an (2009) puis renouvelé à plusieurs reprises (pour une durée maximale de 2 ans) avec l'IFAC nous conduit à nous interroger quant au choix de ce prestataire qui est le seul à répondre à la consultation.
  Un nouvel appel d'offres a-t-il été lancé en 2014 car le contrat précédent s'achèvera au 31 décembre 2014 ?
  Les renouvellements successifs sont-ils compatibles avec les règles du Code des marchés publics ?

- Le poste ***622 honoraires*** : les variations importantes du compte frais d'actes et contentieux portent essentiellement sur les honoraires de l'avocat mandaté dans le cadre de l'entrée de SAVIGNY-SUR-ORGE dans la CALPE

	en K€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	budget 2014
6226	Honoraires	62	55	33	20	18	27	100
6227	Frais d'actes et de contentieux	41	74	164	246	140	210	70
	dont honoraires avocat / CALPE (Cabinet Seban)			22	28	56	130	35

- Le poste ***6232 fêtes et cérémonies*** : enregistre dorénavant depuis 2014 également les dépenses relatives aux illuminations de Noël (dans le budget 2014 cela représente 342 K€ dont une partie 182 K€ représente la location et 160 K€ l'installation).

	en K€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	budget 2014
6232	Fêtes et cérémonies	469	523	421	473	480	502	777

Côté charges de personnel, l'année 2014 se trouve confrontée à la fois à la revalorisation des catégories C du personnel ainsi qu'à des coûts induits par la mise en place des rythmes scolaires à compter de septembre 2014.

La progression des charges de personnel sur l'exercice 2014 est de + 2,6% - certes nettement supérieure à l'inflation – mais qui se trouve limitée du fait du départ en retraites de certaines personnes ; départs non systématiquement remplacés ;

	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	budget 2014
charges de personnel	22 980	23 048	23 378	23 657	24 725	25 510	26 192
atténuation de charges de personnel	-73	-51	-42	-39	-41	-51	-40
charges de personnel nettes	**23 053**	**23 099**	**23 420**	**23 696**	**24 766**	**25 561**	**26 232**
évolution n/n-1		0,2%	1,4%	1,2%	4,5%	3,2%	2,6%
% dépenses de fonctionnement	55,3%	56,5%	54,4%	50,1%	51,0%	52,9%	55,8%

L'intégration depuis 2013 à la CALPE n'entraîne pas nécessairement une baisse des charges de personnel mais se traduit par des refacturations faites par la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE sur la CALPE. Il faudrait donc analyser les charges de personnel en net de ces refacturations. Les taux d'évolution s'en trouvent donc affectés.

L'évolution des dépenses de personnel sera à suivre attentivement au cours des 3 prochaines années car il s'agit du poste principal de dépenses de fonctionnement (environ 56%). Le niveau actuel reste légèrement en-deçà des niveaux moyens pour les communes de la même strate.

Enfin, il faut remarquer la progression attendue sur 2014 des indemnités pour le personnel non titulaire notamment affecté aux activités de loisirs et de petite enfance (centre de loisirs, cantine, études, centre de séjour de la Savinière...). Le volume d'heures payées en 2013 pour cette catégorie de personnel s'est élevé à 60 670. Il était déjà à fin juillet 2014 de 70 197 heures avant même la mise en œuvre des rythmes scolaires à la rentrée.

Sur les autres charges de fonctionnement – autres charges de gestion courante :

- Les indemnités et charges concernant les élus

6531 Indemnités	227 388	231 543	235 052	239 633	222 804	228 634	231 765	221 000
6532 Frais de mission	0	0	146	0	0	338	59	350
6533 Cotisations de retraite	15 284	17 093	11 703	11 746	10 756	10 612	11 596	11 500
6534 Cotisation de Sécurité sociale	0	0	0	0	0	14 229	22 504	18 900
6535 Formation	750	380	13 452	2 644	2 053	5 000	900	2 000
6536 Frais représentation du maire	178	0	0	0	0	0	0	0

Malgré le nombre plus réduits d'adjoints depuis avril 2014, le montant des indemnités devrait s'établir dans le même niveau entre 2014 et 2013 (aux environs de 221 000 €).

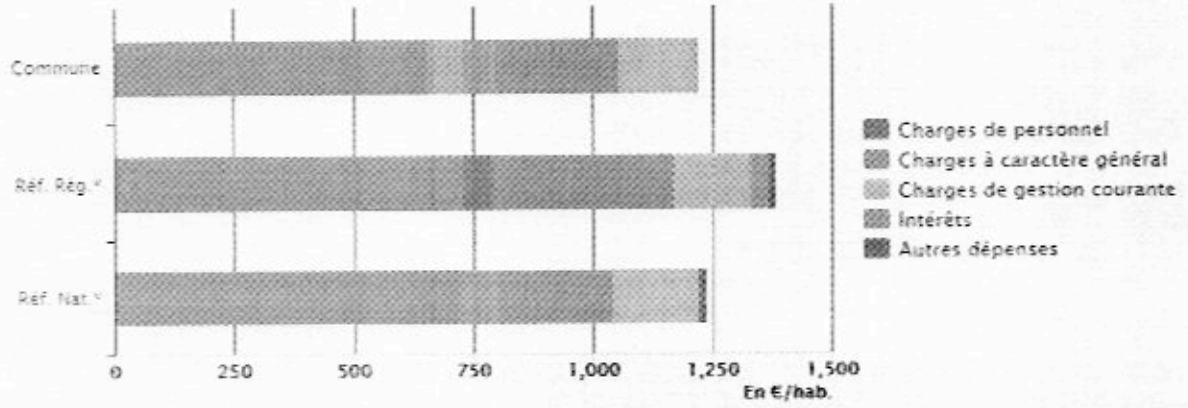
2.2.4. Ratios sur les charges et les produits de fonctionnement

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Budget 2014
ratios par habitant - dépenses de fonctionnement							
DRF (hors intérêts de la dette)	1 048	1 017	1 069	1 187	1 222	1 170	1 176
communes même strate IDF					1344		
Charges personnel (nettes)	630	614	620	630	661	679	699
communes même strat IDF					795		
Charges caractère général	345	344	390	399	398	319	292
communes même strate IDF					374		
Autres charges de gestion courante	73	58	58	59	62	69	67
communes même strate IDF					163		
Charges financières	37	42	32	35	35	33	33
communes même strate IDF					39		
charges personnel / DRF	58,0%	58,0%	56,2%	51,5%	52,6%	56,5%	57,8%
communes même strate IDF					57,5%		

(1) En 2013 et 2014, les éléments concernant les charges de personnel devraient tenir compte des mises à disposition / refacturation avec la CALPE. Les ratios se trouvent donc légèrement faussés

La comparaison avec les autres communes (même strate et région IDF sur l'année utilisée comme référence comparative 2012) est intéressante car elle permet de voir que globalement la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE engage moins de dépenses réelles de fonctionnement par habitant (1 222 € contre 1 344 €).

Ce constat est valable pour l'ensemble charges de fonctionnement, SAVIGNY-SUR-ORGE dépensant pour chaque catégorie moins que les communes comparables dans la région. Cependant si l'on s'intéresse à l'ensemble des communes françaises de la même strate elle s'inscrit plutôt dans la norme.



Côté recettes réelles de fonctionnement, l'analyse des évolutions est rendu difficile par la suppression de la TP en 2011 (et l'impact du reversement au titre du FNGIR). De même depuis 2013, SAVIGNY-SUR-ORGE ne perçoit plus de fiscalité professionnelle du fait de son entrée à la CALPE. Il faudrait tenir compte dans les calculs du reversement au titre de l'attribution de compensation que perçoit la commune.

Malgré tout, on voit l'impact sur 2013 et 2014 des premières baisses de dotations versées : la part relative des dotations (DGF et DSU) passant sous la barre des 16% des ressources réelles de fonctionnement.

ratios - recettes de fonctionnement	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Budget 2014
DGF et DSU	280	275	273	271	270	225	216
commune même strate IDF					296		
% DGF/RRF retraité	23,8%	23,9%	21,8%	19,4%	18,7%	15,8%	15,9%
commune même strate IDF					18,90%		
ressources fiscales nettes FNGIR	618	606	695	731	769	755	715
commune même strate IDF					N/C		
Impôts locaux (nets FNGIR)/ RRF	43,0%	43,4%	39,7%	46,3%	46,2%	37,9%	37,8%
commune même strate IDF					N/C		

Depuis 2010, la structuration des recettes subit donc de profondes modifications dues :

- A la suppression en 2011 de la TP remplacée par la CET et ses conséquences (reversement au titre du FNGIR) ;
- A la baisse des dotations (gel en 2013 et baisse effective en 2014) ;
- A l'intégration dans la CALPE depuis 2013 (et donc transfert des ressources fiscales professionnelles)

Pour disposer d'une analyse précise de la structure des recettes de fonctionnement, il faudrait procéder à de nombreux retraitements afin d'en maîtriser la correcte évolution.

2.2.5. L'évolution de l'épargne brute

L'épargne brute est l'indicateur de référence pour mesurer la capacité de la commune à générer des ressources propres (excédent de fonctionnement réel) destinées à rembourser ses dettes et à garantir sa capacité à autofinancer ses investissements.

en M€	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014
Recettes totales de fonctionnement	42,0	41,4	45,5	49,9	51,6	51,0	49,5
Opérations d'ordre (sauf 722)	0,3	0,0	0,3	0,0	0,1	0,0	1,2
Produits de cession	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0
Produits exceptionnels	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
Recettes réelles de fonctionnement	**40,9**	**41,3**	**45,1**	**49,8**	**51,5**	**50,4**	**48,1**
Dépenses totales de fonctionnement	41,7	40,9	43,1	47,3	48,6	48,3	47,0
Opérations d'ordre	1,6	1,0	1,1	1,2	1,4	3,0	1,6
Charges exceptionnelles	0,4	0,0	0,3	0,0	0,0	0,1	0,0
Dépenses réelles de fonctionnement	**39,7**	**39,8**	**41,6**	**46,0**	**47,1**	**45,3**	**45,4**
Epargne brute avant retraitements	**1,2**	**1,5**	**3,5**	**3,9**	**4,4**	**5,2**	**2,7**
Retraitements							
écarts sur rattachement de charges n payées	0,1	0,5	1,3	0,7	0,1	0,2	0,5
écarts sur rattachement de charges n-1	-0,5	-1,3	-0,7	-0,1	-0,2	-0,5	0,0

Epargne brute après retraitements	**0,8**	**0,7**	**4,1**	**4,5**	**4,3**	**4,9**	**3,2**
Remboursement capital des emprunts	2,1	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8
Epargne nette = autofinancement	**-1,3**	**-1,4**	**1,8**	**2,1**	**1,6**	**2,2**	**0,4**

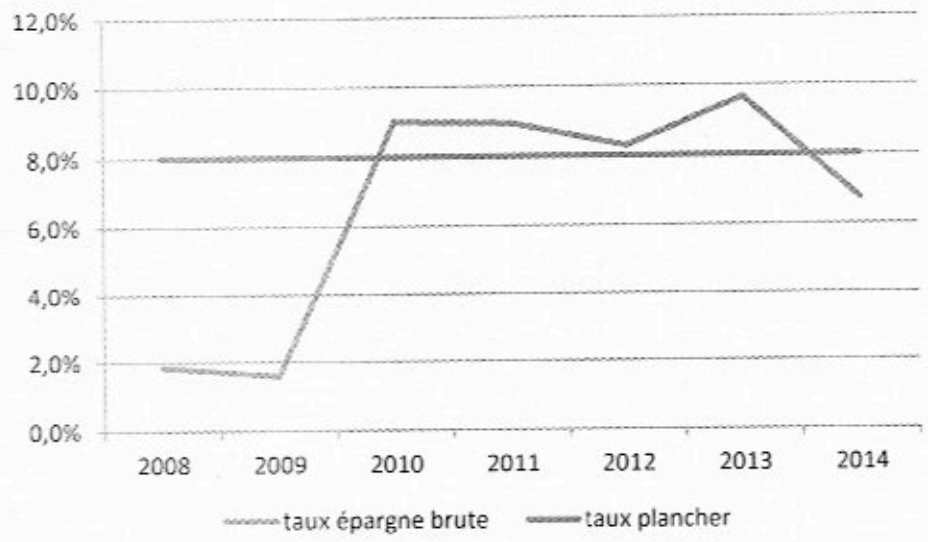
L'épargne brute normative après avoir dépassé les 4,1 M€ depuis 2010 devrait se réduire de 35% sur la base d'une première estimation des réalisations 2014.

Aussi, les efforts réalisés pour disposer d'une épargne nette positive, épargne brute à laquelle on retire le remboursement du capital des emprunts, vont être pratiquement réduits à zéro.

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE génère une **épargne brute tout juste au-dessus du seuil plancher (8,%) alors que les communes de la même strate sont plutôt en 2012 et 2013 aux environs de 12%.**

Ce taux d'épargne brute est insuffisant pour couvrir le financement de l'investissement.

Evolution du taux d'épargne brute



2.2.6. Une politique d'investissement soutenue et supérieure aux capacités d'autofinancement

Au cours de la période étudiée, l'autofinancement est trop faible pour couvrir les besoins de financement de l'investissement sans recourir très fortement à l'emprunt.

Entre 2008 et 2013, c'est 57,7 M€ de dépenses d'équipement.

Ces dépenses ont été financées de la façon suivante :

- Emprunts : 24,4 M€
- Subventions d'équipement : 5,6 M€
- Autofinancement (épargne brute retraitée): 19,1 M€
- Autres recettes d'investissement propres (cessions, FTVA, TLE...) : 8,6 M€

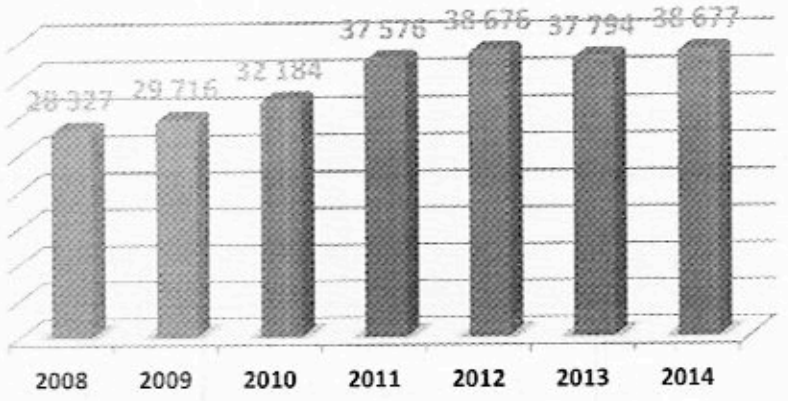
	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	BP 2013	CA 2013
Total dépenses investissement	7 490 454	7 806 866	14 396 265	11 526 463	7 584 836	8 264 478	9 924 435
Total recettes investissement	8 281 226	7 983 356	13 393 640	9 563 468	8 635 741	8 264 478	10 075 038
dont plus-value	288 145	0	0	0	0	450 000	272 116
dont prélèvement fonctionnement	0	0	0	0	0	0	0
résultat de l'exercice	790 772	176 490	-1 002 625	-1 962 995	1 050 905	0	150 603
report résultat n-1	-438 310	352 462	528 952	-473 672	-2 436 667	-1 281 738	-1 281 738
affectation excédent fonctionnement	2 013 326	395 345	431 641	1 652 443	3 010 282	0	3 358 845
resultat après report	2 365 788	924 297	-42 031	-784 224	1 624 519	0	2 227 710
impact crédits reportés	-747 808	-810 596	-1 178 772	-220 716	-1 337 430	0	-1 557 350
besoin de financement global	1 617 980	113 701	-1 220 803	-1 004 940	287 089	0	670 360

	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	BP 2013	CA 2013
Subventions	290 972	473 286	1 975 282	1 425 529	708 146	449 485	410 355
Emprunts	3 450 000	4 500 000	7 600 000	3 500 000	1 740 000	2 600 000	3 600 000
Dotations, fonds	2 914 146	2 014 299	1 490 420	3 415 324	4 637 821	1 240 000	4 257 325
Opérations d'ordres	1 617 730	985 004	1 196 082	1 209 940	1 339 142	3 965 993	1 772 696
Autres recettes investissement	8 378	10 767	9 664	12 675	10 632	9 000	34 662
Total recettes investissement exercice	8 281 226	7 983 356	12 271 448	9 563 468	8 435 741	8 264 478	10 075 038

2.2.7. Un endettement qui progresse fortement : +30%

L'endettement au cours de la période a progressé de façon soutenue de 30% compte tenu du rythme élevé des investissements et de l'insuffisance de l'autofinancement.

En-cours des emprunts au 1er janvier



La commune génère assez de d'épargne brute **pour faire face au remboursement de sa dette** (cf. annexe 1 – définition) dans des délais raisonnables uniquement depuis 2010 et consécutivement à la hausse des taux d'impôts.

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Epargne brute après retraitements	0,8	0,7	4,1	4,5	4,3	4,9	3,2
Remboursement capital des emprunts	2,1	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,8
Epargne nette = autofinancement	-1,3	-1,4	1,8	2,1	1,6	2,2	0,4

A noter **cependant** que **cette capacité est fortement remise en cause** par les éléments prévisionnels prévus pour 2014 (estimation).

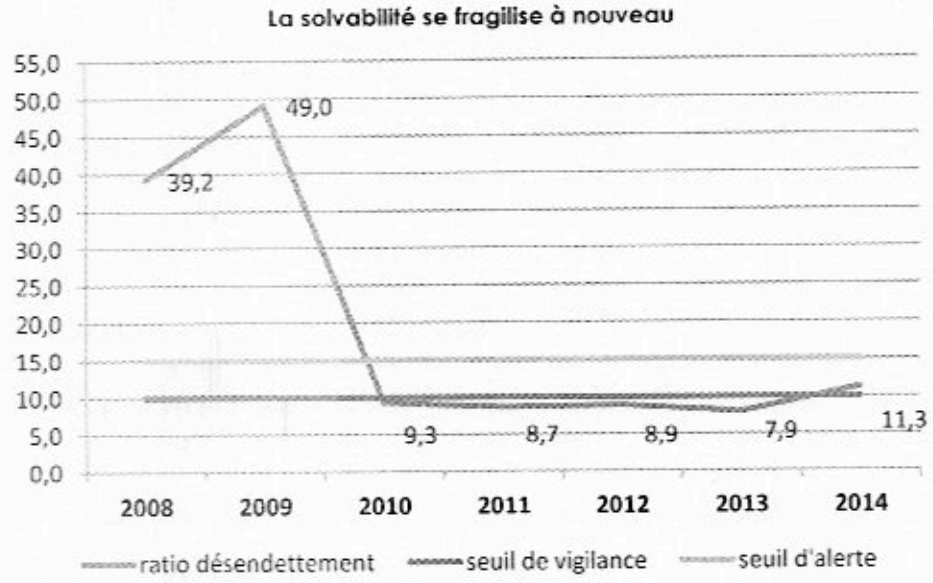
Le ratio de désendettement est à surveiller très attentivement au cours des deux prochaines années notamment compte tenu de la baisse prévisible de l'épargne brute sous l'effet de la baisse des dotations de l'Etat et de la progression probable des dépenses.

Fin 2014, on devra avoir un ratio d'extension de la dette dépassant les 11 ans, soit au-delà du seuil de vigilance 10 ans.

en K€	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	BP 2014
Stock au 01/01	28 326	29 716	32 184	37 576	38 67	37 793	38 677
Remboursements	2 060	2 031	2 208	2 399	2 622	2 716	2 843
Souscriptions	3 450	4 500	7 600	3 500	1 740	3 600	800
Stock au 31/12	29 716	32 184	37 576	38 676	37 793	38 677	36 633
Epargne brute	757	656	4 057	4 458	4 260	4 867	3 240
ratio désendettement	39,2	49,0	9,3	8,7	8,9	7,9	11,3

La solvabilité –mesurée par la capacité de désendettement – est correcte jusqu'à fin 2013 puisque le ratio de désendettement se situe en-dessous de ce seuil.

Cependant, l'évolution attendue sur 2014 (sur la base du budget primitif reprenant les éléments préparés par l'équipe précédente) appelle à une grande vigilance car ce seuil sera franchi et on s'approcherait alors du seuil d'alerte (15 ans).



A noter que d'un point de vue de trésorerie, la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE mobilise régulièrement des lignes de crédit. Fin 2014, elle a débloqué 1,5 M€ remboursable en mars 2015.

Enfin, **l'encours de la dette pèse sur le fonctionnement** au travers du coût de la dette (cf. charges financières évoquées ci-avant). Paradoxalement, **le poids de la dette (encours) et celui de l'annuité** par rapport aux recettes réelles de fonctionnement **atteignent des niveaux inférieurs** à ce que l'on constate dans les communes de la même strate en Ile-de-France.

Ce n'est pas tant la masse de la dette qui est important mais c'est bien la capacité de la commune à la rembourser annuellement.

ratios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
dette/habitant	812	855	994	1 028	1 009	1 028	976
communes même strate IDF					**1 148**		
Annuité / RRF	8,3%	8,7%	7,6%	7,4%	7,7%	7,9%	8,5%
communes même strate IDF					**8,80%**		

2.2.8. L'évolution des recettes fiscales

Les éléments présentés dans cette partie concernent uniquement les années 2009 à 2014.

Les impôts locaux ont enregistré deux progressions susbtantielles en 2010 et 2011 pour remettre la situation financière en ordre.

A partir de 2013 et du fait de l'intégration dans la CALPE un phénomène de lissage doit être entrepris afin de faire converger les taux.

Evolution des taux entre 2009 et 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TH	16,92%	19,42%	27,73%	27,73%	24,82%	24,82%
FB	14,92%	17,42%	17,42%	17,42%	15,16%	12,90%
FNB	50,00%	50,00%	52,43%	52,42%	50,82%	50,82%
TP /CET	20,97%	28,34%	28,34%	28,34%	N/A	N/A

Nota : TH : taxe d'habitation, FB : taxe sur le foncier bâti, FNB : taxe sur le foncier non bâti, TP/CET : taxe professionnelle et contribution économique territoriale

La progression des bases sur la période provient de l'indexation annuelle des valeurs locatives (+1,8% en 2012 et 2013 et +0,9% en 2014, soit une progression de 4,56%).

Evolution des bases entre 2012 et 2014

bases EN k€	2012	2013	2014	%
TH	56 122	57 276	58 488	4,2%
FB	44 546	45 531	46 226	3,8%
FNB	65	70	70	7,7%
Total	100 733	102877	104784	4,0%

Les recettes fiscales varient très fortement au cours de la période compte tenu des fortes évolutions de taux en 2010 et 2011, de la suppression de la TP et enfin l'intégration à la CALPE avec le transfert de la fiscalité professionnelle.

Evolution des recettes fiscales générées par les 3 taxes ménages (2009 à 2014)

recettes fiscales en k€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TH	8 880	10 352	15 142	15 563	14 307	14 517
FB	6 226	7 390	7 595	7 760	6 894	5 963
FNB	41	40	33	34	37	36
TP /CET	2 674	1 457	1 532	1 624	N/A	N/A
Total	**17 821**	**19 239**	**24 302**	**24 981**	**21 238**	**20 516**
			. impact suppression et FNGIR			

Aujourd'hui, sur les bases fiscales actuelles, 1% d'augmentation des taux procure un revenu supplémentaire de 205 K€.

Si l'on compare maintenant les bases fiscales moyennes par habitant avec les autres communes de la même strate de la région (cf. ci-dessous), on constate qu'en 2012, la base moyenne de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sont inférieures à la moyenne régionale.

Bases/hab.	Bases 2012	Bases 2013	Bases 2014	Strate IDF 2012
Taxe habitation	1 499	1 522	1 559	1 571
Foncier bâti	1 1898	1 210	1 232	1 590
Foncier non bâti	5	2	2	9

SAVIGNY compense ses recettes fiscales grâce à des taux supérieurs à celui des communes de la strate régionale.

Comparaison taux impôts locaux (taux communaux) en 2012

	SAVIGNY-SUR-ORGE 2012	strate IDF 2012
Taxe habitation	27,73 %	23,17%
Foncier bâti	17,42%	17,63%
Foncier non bâti	52,43%	25,02%

En associant les bases moyennes pour chacune des trois taxes avec les taux, on obtient le revenu moyen fiscal qu'il faut rapprocher de celui des communes comparables.

Produit moyen par habitant pour chaque taxe

recettes / hab	2012	2012 strate IDF	2013	2014
TH	416	285	380	387
FB	207	298	183	159
FNB	1	2	1	1

Le produit fiscal par habitant diminue sur la période depuis 2012 et est inférieur à la moyenne de la strate régionale.

En conclusion sur ce volet, SAVIGNY-SUR-ORGE ne dispose pas vraiment de marges de manœuvre fiscales à cause de taux élevés. Les seuls éléments sur lesquels elle peut jouer à l'avenir est de ne pas pratiquer le lissage systématique des taux pour les années à venir.

2.3. L'estimation de résultat de fonctionnement fin 2014 et les grands équilibres

2.3.1. Les ajustements provenant de 2013

L'exercice 2013 comme la plupart des exercices ne respecte pas le rattachement des charges. Aussi, l'équilibre global fin 2013 (cumul des résultats de fonctionnement et d'investissement) doit-il être reconsidéré de la façon suivante.

	CA 2013
résultat fonctionnement	**2 874 624**
besoin de financement investissement	**-2 688 485**
résultat global	**186 139**
Ajustements	
Impact décalage charges Sodexho 12/2012	164 763
charges 2013 non rattachées	
60611 eau	-70 000
60612 énergie, électricité	-195 000
60633 fournitures de voirie	*pour mémoire*
autres achats 2013 non rattachés	-80 000
frais démontage décor de Noël 2013	-160 000
résultat global après corrections	**32 041**

Après corrections des charges non rattachées fin 2013 sur l'exercice, l'excédent global n'est plus de 32 K€. Le budget est tout juste équilibré. Il faut rappeler cependant qu'une réserve (provision pour charges à venir) a été constituée pour un montant de 1 183 K€. Dans le même temps on acceptait malgré tout de reporter plus de 500 K€ de dépenses sur le budget 2014...

2.3.2. L'essentiel de nos remarques sur le budget supplémentaire 2014

L'orientation retenue pour élaborer le budget supplémentaire 2014 a été de laisser inchangé le prélèvement prévu sur le fonctionnement à destination de la section d'investissement (2 524 K€).

Cette option ne tient pas suffisamment compte de l'avancement probable des opérations d'investissement d'ici à fin 2014. Ces dernières ne devraient pas nécessiter une mobilisation aussi importante de l'autofinancement prévisionnel.

Aussi, et à fin de maintenir au même niveau le prélèvement prévisionnel sur le fonctionnement, il a été choisi de procéder à une reprise complémentaire (pour solde) de la provision pour charges constituée fin 2013 destinée à faire face à la baisse des dotations de l'Etat en 2014 et 2015 (montant total de la provision: 1 183 K€).

Sur la base du budget supplémentaire, fin 2014 cette provision serait donc totalement reprise ; plus rien ne serait disponible pour amortir un peu la baisse - encore plus forte - des dotations 2015.

La réalisation du budget 2014 se trouve affectée par des dépenses de fonctionnement reportées et non prises en charges en 2013 (cf. développement spécifique et détaillé dans notre rapport d'audit). Ceci explique pour certaines dépenses de fonctionnement (fluides, etc...) que l'on soit conduit à revoir à la hausse le budget prévu en 2014. On peut évaluer entre 350 K€ et 450 K€ cet impact sur 2014.

Par ailleurs, certaines recettes de fonctionnement sont conditionnées aux respects des engagements contractuels et des relations avec la CALPE (par exemple : quid des inscriptions 2014/2015 au conservatoire alors même que cette compétence fait l'objet d'un transfert début 2015 à la CALPE ?).

Le budget supplémentaire 2014 a intégré normalement ces recettes pour leur quote-part prorata temporis.

D'autres aspects liés aux relations financières avec la CALPE et remontant à des éléments antérieurs (2012 et 2013) pourraient affecter l'exercice 2014 (à voir lors de la préparation du prochain compte administratif).

Côté investissement, il a été prévu de nouvelles dépenses au sujet desquelles on peut s'interroger sur le caractère urgent et nécessaire en 2014 (110 K€ au titre de véhicules par exemple) alors même que l'on impose une baisse généralisée des budgets.

D'autres modifications du budget pour la section de fonctionnement ou d'investissement font l'objet de commentaires précisant leur nature et d'éventuelles observations quant à leur évaluation, à leur opportunité ou à leur affectation budgétaire (ex : complément subvention au CCAS de 30 K€).

Les recettes d'investissement sont complétées par un emprunt complémentaire de 200 K€ s'ajoutant aux 800 K€ prévus dans le budget primitif. Malgré tout, l'en-cours de dettes sur la période devrait baisser de 1,8 M€ (-4,8% par rapport au 31/12/13).

Enfin, la situation de trésorerie est actuellement tendue et la commune a dû mobiliser 1,5 M€ de ligne de trésorerie remboursable en mars 2015.

D'un point de vue général, pour l'exercice 2015, il sera nécessaire de définir un calendrier budgétaire permettant une meilleure préparation du budget primitif en tenant compte des contraintes de délais pour disposer d'informations financières précises (bases fiscales, impact baisse des dotations, FPIC, baisse du FSRIF reçu....).

Dans tous les cas, il parait nécessaire que le budget primitif 2015 soit établi en intégrant une reprise anticipée des résultats 2014, dans la mesure où le compte administratif 2014 ne serait pas voté avant juin 2015.

2.3.3. Présentation globale du budget supplémentaire 2014

L'élaboration du budget supplémentaire 2014 tient compte à la fois des éléments issus du compte administratif 2013 voté en juin 2014 (affectation du résultat, report des résultats 2013, restes à réaliser en investissements....) et des ajustements nécessaires à la réalisation du budget 2014 à proprement parler (décisions modificatives du budget primitif 2014).

Globalement, le budget supplémentaire préparé s'établit à 644 K€ en fonctionnement (soit 1,3% du budget primitif) et à 5,3 millions € en ce qui concerne la section d'investissement (soit près de 82% du budget primitif).

La section d'investissement est donc fortement modifiée par ce budget supplémentaire compte tenu principalement de l'intégration des éléments issus des résultats 2013 (cf. détail ci-après).

1. La section de fonctionnement en grandes masses

	Dépenses de fonctionnement en K€	BP 2014	BS / DM	Budget 2014
011	Charges à caractère général	10 953	406	11 359
012	Frais de personnel	25 992	200	26 192
014	Atténuation de produits	3 998	116	4 114
65	Autres charges de gestion courante	2 524	-52	2 472
	Total dépenses gestion courante	**43 467**	**670**	**44 137**
66	Charges financières	1 247	-30	1 217
67	Charges exceptionnelles	31	4	35
	Total autres dépenses réelles	**1 278**	**-26**	**1 252**
	Total dépenses réelles fonctionnement	**44 745**	**644**	**45 389**

024	Virement section de fonctionnement	2 524	0	2 524
042	Opérations d'ordre entre sections	1 576	0	1 576
	Total opérations d'ordre	**4 100**	**0**	**4 100**
	Total dépenses de fonctionnement	**48 845**	**644**	**49 489**

	Recettes de fonctionnement en K€	BP 2014	BS / DM	Budget 2014
013	Atténuation de charges	40	58	98
70	Produits des services et domaines	4 923	50	4 973
73	Impôts et taxes	30 595	-138	30 457
74	Dotations et participations	11 609	99	11 708
75	Autres produits de gestion courante	578	0	578
79	Transferts de charges	0	0	0
	Total recettes gestion courante	47 745	69	47 814
77	Produits exceptionnels	360	-144	216
78	Reprises sur provisions	650	533	1 183
	Total autres recettes réelles	1 010	389	1 399
	Total recettes réelles de fonctionnement	48 755	458	49 213
002	Report résultats antérieurs	0	186	186
042	Opérations d'ordre entre sections	90	0	90
	Total opérations d'ordre	90	186	276
	Total recettes	48 845	644	49 489

La section de fonctionnement se trouve affectée par des dépenses supplémentaires au titre des charges à caractère général (+406 K€) provenant principalement de coûts sur les fluides (eau, énergie...). En réalité, la majeure partie (environ 350 K€) provient de charges des exercices précédents qui avaient été différées.

Dans notre rapport d'audit, nous apportons des précisions quant à ces décalages constatés depuis fin 2012 en termes de dépenses non prises en charges sur les exercices auxquels elles se rapportent. Cette tendance s'est fortement accentuée fin 2013.

Globalement et après examen attentif des différentes catégories de dépenses, le budget 2014 doit être modifié de près de 644 K€ de dépenses de fonctionnement supplémentaires.

Les principaux ajustements des dépenses de fonctionnement portent sur les postes suivants :

charges de personnel	+ 200 K€
achats et autres charges générales (dont énergies et fluides)	+ 406 K€
atténuation de produits *(uniquement ajustement au réel du FPIC 2014 qui s'élève à 336 K€ contre 164 K€ en 2013)*	+ 116 K€
autres modifications charges de gestion *(dont – 53 K€ au titre de la suppression de la subvention sur l'épicerie sociale, - 115 K€ au titre des subventions aux associations, + 30 K€ pour financer le CCAS au titre du mobilier et du matériel qui vont être acquis dans le cadre du projet Belle Gabrielle+ 50 K€ au titre de l'équilibre du budget régie de transports suite à une erreur fin 2013 qui a mis en déficit ce budget)...)*	52 K€
charges financières	30 K€
charges exceptionnelles	+ 4 K€
Total modifications dépenses de fonctionnement au titre du budget supplémentaire 2014	+ 644 K€

Concernant les charges de fonctionnement

Il faut souligner que l'impact de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires conduit à ajuster le budget charges de personnel de 200 K€.

Au sujet de la subvention complémentaire au titre du CCAS (30 K€), ce montant est destiné a priori à conforter l'autofinancement mobilisé par le budget du CCAS pour financer des investissements (mobilier, matériel...) dans le cadre du projet Belle Gabrielle. Cette subvention revêt donc un caractère de subvention d'équipement et il aurait pu être envisagé de la traiter comme telle (en subvention d'équipement figurant dans la section d'investissement du budget principal). Cette solution permet de bien faire ressortir son caractère exceptionnel et non-récurrent (ces 30 K€ ne seront pas intégrés à la subvention annuelle de fonctionnement versée au CCAS).

Concernant les produits de fonctionnement

Les ajustements principaux pour les recettes de fonctionnement portent sur :

report excédent fonctionnement 2013 *(après affection en investissement de 2 688 K€)*	+ 186 K€
atténuation de charges *(complément remboursement charges de personnel via assurance personnel malade)*	+ 58 K€
produits des services et autres recettes *(cela est dû principalement au versement CALPE au titre du marché Davout et convention de gestion)*	+ 50 K€
impôts et taxes *(ajustement en fonction des recettes probables attendues – impact négatif de 100 K€ sur les seuls droits de mutations)*	138 K€

dotations et participations *(dotation nationale péréquation: -29 K€, participation SMOYS revue à la baisse : - 112 K, fonds d'amorçage rythme scolaires prorata 2014 : +112 K, participation CAF / réel encaissé sur activités financées par la CAF : +128 K€)*	+99 K€
produits exceptionnels *(dégrèvements impôts locaux obtenus : +80 K€ mais réduction du remboursement sinistre boulodrome : - 230 K€ et ajustements divers : +6 K€)*	144 K€
sous- total modifications recettes de fonctionnement (avant choix d'équilibrage)	+ 111 K€
ajustement complémentaire (choix d'équilibrage) *reprise de la totalité de provision pour charges constituée fin 2013 - montant total constitué en 2013 : 1 183 K€, reprise prévue dans le BP 2014 : 650 K€ complément de reprise dans le BS 2014 : 533 K€)*	+ 533 K€
total modifications recettes de fonctionnement au titre du budget supplémentaire	+ 644 K€

La ressource principale « nouvelle » en termes de produit de fonctionnement provient de la reprise complémentaire (533 K€) de la provision pour charges constituée fin 2013 ; le budget primitif avait déjà intégré une reprise de 650 K€.

Certaines recettes sont conditionnées à la mise en œuvre de la CLECT 2013 et 2014 Il existe plusieurs « litiges » d'interprétation qui pourraient conduire à un reversement de recettes à la CALPE ((exemple transfert du conservatoire à venir, demande de reversement de recettes perçues en 2012 au titre des ordures ménagères, soit antérieurement au transfert de compétences...).

Toutefois, cela ne semble pas justifié d'après notre analyse.

La section d'investissement dans le budget supplémentaire

Dépenses d'investissement en K€	BP 2014	BS / DM	Budget 2014	Recettes d'investissement en K€	BP 2014	BS / DM	Budget 2014
Immobilisations incorporelles	80	44	124	Subventions d'équipement	790	635	1 425
Immobilisations corporelles	3 043	4 138	7 181	Emprunts et dettes financières	800	201	1 001
Immobilisations en cours	435	0	435				
Total dépenses d'équipement	3 558	4 182	7 740	Total recettes d'équipement	1 590	2 242	3 832
				Dotations, fonds divers et réserves	800	3 073	3 873
Emprunts, dettes financières	2 853	2	2 855	Autres emprunts	11		11
				Produits cessions immobilisations	0	1 406	1 406
Total dépenses financières	2 853	2	2 855	Total recettes financières	811	4 479	5 290
Total dépenses réelles	6 411	4 184	10 595	Total recettes réelles	2 401	5 315	7 716
Déficit d'investissement reporté	0	1 131	1 131	Virement de la section de fonctionnement	2 524	0	2 524
Opérations d'ordre entre sections	90		90	Opérations d'ordre entre sections	1 576	0	1 576
Opérations patrimoniales			0	Opérations patrimoniales	0	0	0
Total dépenses d'ordre	90	1 131	1 221	Total recettes d'ordre	4 100	0	4 100
Total dépenses	6 501	5 315	11 816	Total recettes	6 501	5 315	11 816

La section d'investissement se trouve fortement affectée par le budget supplémentaire (+82% par rapport au budget primitif).

Cependant, cette variation est principalement technique et consécutive à la prise en compte des résultats de 2013 (déficit reporté, restes à réaliser dépenses et recettes, affectation de l'excédent de fonctionnement 2013.

Dépenses investissement en K€	Impact provenant exercice 2013	Modifications au titre de 2014	cumul budget supplémentaire 2014
Immobilisations incorporelles	0	44	44
honoraires étude révision PLU		44	44
Immobilisations corporelles	2 508	1 630	4 138
acquisition terrain Longjumeau		1 406	1 406
autres terrains		14	14
chaudière + art plastique		60	60
sono salle des fêtes		40	40
acquisitions véhicules		110	110
restes à réaliser dépenses 2013	2 508	0	2 508
Immobilisations financières	0	2	2
Déficit investissement reporté	1 131	0	1 131
Total	3 639	1 676	5 315

68,5% des modifications se rapportent à des aspects de techniques budgétaires liés à l'exercice précédent.

En dehors de l'opération d'acquisition-cession du terrain de Longjumeau (1 406 K€ qui figurent à la fois en dépenses et recettes d'investissement), seules 270 K€ de dépenses d'équipement nouvelles ont été intégrées au budget d'investissement malgré la rigueur budgétaire mise en œuvre et le gel de très nombreuses dépenses (en fonctionnement aussi bien en fonctionnement qu'en investissement).

Ces 270 K€ doivent donc présenter un caractère urgent et inéluctable d'ici à l'adoption du prochain budget en 2015. Concernant les véhicules, on peut toutefois s'interroger sur le caractère indispensable de ces acquisitions sur cet exercice.

A noter également l'importance des restes à réaliser dépenses de 2013 (2,5 M€). L'absence d'utilisation de la technique des AP/CP (autorisations de programme / crédits de paiements) conduit à un gonflement des restes à réaliser. Ce point fait l'objet d'un développement particulier dans le rapport d'audit.

Concernant les recettes d'investissement, on soulignera la réduction de 316 K€ de subventions d'équipement (cf. détail). Par contre, le montant au titre du FCTVA calculé dans le budget primitif 2014 était largement erroné (il s'agissait du montant du BP 2013 qui avait été repris !). Cela permet de générer une recette supplémentaire de plus de 300 K€.

Recettes investissement en K€	Impact provenant exercice 2013	Modifications au titre de 2014	cumul budget supplémentaire 2014
Dotations, fonds et réserves	2 688	385	3 073
complément FCTVA, sous-évalué lors du BP 2014		309	309
taxe aménagement (ex TLE)			76
Affectation excédent fonctionnement 2013	2 688	76	2 688
Subventions d'équipement	951	316	635
subvention région terrain multisports			66
subvention région espaces Verts Grands Vaux		66	32
Recettes à réaliser recettes - subventions	951	32	951
Subvention CG 91 – piscine		0	218
		218	
Emprunts et dettes financières	0	201	201
Cession terrains Longjumeau	0	1 406	1 406
Total	3 639	1 676	5 315

Les choix stratégiques et les arbitrages opérés dans le budget supplémentaire 2014

Les orientations retenues dans ce budget supplémentaire permettent de préserver à la fois le niveau d'investissement prévu (et même de l'augmenter un peu) avec un autofinancement maintenu.

Cependant cela se fait au détriment de l'exercice 2015 qui ne disposera plus d'aucune « cagnotte » constituée fin 2013 avec la provision pour charges de 1,3 M€ évoquée précédemment qui aura été totalement consommée sur l'exercice 2014.

Dans un contexte de baisse forte des dotations (DGF – part forfaitaire), de la montée de la péréquation (FPIC, FSRIF, DSU…) et de ses conséquences lourdes et défavorables sur le budget de SAVIGNY-SUR-ORGE, l'exercice 2015 sera donc difficile à assurer financièrement sans prendre des décisions fortes (du type interruption du lissage des taux d'impôts locaux dans le cadre de l'intégration à la CALPE qui prévoit une progression des taux de la CALPE baisse progressive des taux communaux , …..).

Ces aspects font l'objet d'un développement spécifique dans notre rapport d'audit à partir d'un scénario prospectif évalué au « fil de l'eau ».

Les grands équilibres prévus fin 2014

Sur la base des éléments issus du budget supplémentaire, on peut tabler sur une épargne brute (excédent des recettes réelles de fonctionnement par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement) qui devrait excéder les 4 M€ fin 2014.

L'épargne brute permet de faire face, dans un premier temps, aux remboursements d'emprunts (2,8 M€ en 2014).

Dans un second temps, le solde (ici 4-2,8 = 1,2 M€) constituant à proprement parler l'autofinancement dont dispose la commune pour financer ses investissements.

Cette situation apparemment favorable résulte cependant d'éléments à caractère exceptionnel et non récurrent qui affectent positivement les recettes de fonctionnement (recettes exceptionnelles 0,3 M€ sur l'indemnisation au titre du boulodrome + impact de la reprise de provision pour charges de 1,3 M€). Si l'on retraitait ces deux éléments pour déterminer une épargne brute normative, nous obtiendrions 2,4 M€ soit un montant inférieur au remboursement du capital des emprunts.

La durée d'extinction de la dette (En-cours emprunts / épargne brute) serait supérieure à 16 ans, soit au-delà du seuil acceptable.

Ces éléments sont donc inquiétants dans la perspective du budget 2015.

3. La gouvernance et le fonctionnement interne

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE est d'une taille relativement importante et du fait de son intégration tardive dans une intercommunalité a développé une gestion municipale reposant peu sur la mutualisation.

Cela se traduit nécessairement par des coûts de gestion supérieurs (pas d'économies d'échelle, peu de mutualisation de personnel ...).

Par ailleurs, elle développe des activités spécifiques telles que la gestion d'un centre de colonies de vacances à la Tranche-sur-Mer (La Savinière), gère une régie de transports...

Nous avons étudié certaines de ces activités pour déterminer leur impact économique sur le budget principal ou sur le budget annexe qui s'y rapporte (cas de la régie de transports).

Enfin, le contrôle interne des budgets est fortement contrarié par une absence de respect rigoureux de la gestion des engagements de dépenses, entravant inévitablement la maîtrise des achats.

3.1. La Savinière : un centre de colonies de vacances très onéreux

La propriété dite « La Savinière » située sur la commune de la Tranche-sur-Mer (Vendée) permet d'accueillir durant l'année des classes de découvertes et durant les vacances scolaires des séjours de colonies de vacances.

Il faut noter que le centre n'accueille pas uniquement des enfants scolarisés à SAVIGNY-SUR-ORGE mais également d'écoles d'autres communes proches.

L'ouverture à des classes et des enfants extérieurs permet de générer des recettes plus importantes. Cependant et d'après l'analyse que nous avons pu faire au titre des années 2012 et 2013, la Savinière pèse lourdement sur les finances de la commune.

Or dépenses d'investissement, le déficit oscille entre 1,3 M€ (en 2012) et 1,15 M€ (en 2103 sur la base d'un montant estimé de dépenses de personnel). Pour 2014, on devrait compte tenu de mesures d'économies (dépenses et personnel) être déficitaire aux environs de 1 M€.

	2012	2013	2014
recettes	232 196	253 007	210 347
dépenses de fonctionnement	371 626	361 230	300 159
dépenses de personnel	1 164 000	1 050 000	902 000
résultat	-1 303 430	-1 158 223	-991 812
dépenses d'investissement	28 653	29 189	17 915

Dans tous les cas, le taux de couverture des charges par les produits ne représente qu'entre 15% et 17%.

Par ailleurs, le déficit représenterait plus de 2% des recettes réelles de fonctionnement en 2014.

Outre la recette d'investissement que pourrait dégager la cession de ce patrimoine, on peut raisonnablement envisager que les conditions financières de séjours (classes découverte ou colonies) confiées à des tiers spécialisés via des marchés se révèleraient nettement plus favorables budgétairement.

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE dispose indéniablement d'une marge de manœuvre financière dans cette activité sous réserve bien entendu du reclassement du personnel dont une partie importante est titulaire.

3.2. La régie de transports

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE a externalisé de son budget principal son activité régie de transports scolaires. Ce budget annexe a été créé en 2013.

Le compte administratif 2013 fait ressortir un déficit de fonctionnement de 50 020 € consécutivement à une erreur commise dans le montant de la subvention provenant du budget général. Cet écart oblige à ajuster à la hausse la subvention d'équilibre de 2014 qui passe ainsi de 480 000 € à 530 020 € après le budget supplémentaire 2014

En 2013, cette subvention d'équilibre s'est élevée à 393 122 €.

Ce budget n'est équilibré que grâce à la subvention communale et à celle du département (en 2013 : 68 768 €).

Les coûts 2013 (y compris amortissements : 43 499 €) s'établissent à 511 911 €.

Une partie du parc d'autocars devrait faire l'objet d'un remplacement compte tenu de l'âge moyen des véhicules.

A ce jour, pour financer ces investissements le budget devra être soit équilibré par le versement d'une subvention d'investissement venant du budget principal soit par la réalisation d'un emprunt au sein de ce budget annexe.

On peut s'interroger quant au devenir de cette régie dans le cadre de la montée en puissance de l'intercommunalité. En tout cas, il faut envisager que cette activité soit mutualisée avec d'autres collectivités.

3.3. Une coopération intercommunale et une mutualisation très faible

Nous avons été surpris de constater l'absence quasi-totale de coopération intercommunale de SAVIGNY-SUR-ORGE avec les communes proches ou avec la CALPE.

Il est vrai que l'intégration au sein de cet EPCI est très récent et s'est effectuée dans de mauvaises conditions puisque de nombreux arbitrages financiers font encore l'objet de différend entre la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE et la CALPE.

Cependant le transfert de compétences vers la CALPE va s'accélérer. Actuellement sont en cours de validation par la CLECT le transfert notamment l'office de tourisme, le marché Davout (espaces extérieurs), le conservatoire de musique, la médiathèque...

Il faudra bien analyser au cours des prochaines années les effets financiers induits par ces transferts sur le budget de SAVIGNY-SUR-ORGE. Concernant les méthodes d'évaluation retenues et les choix « stratégiques » fait par la commune, on peut s'interroger sur certains arbitrages.

Outre la CALPE, SAVIGNY-SUR-ORGE est membre de 2 syndicats intercommunaux très spécialisés : le SIAHVY (syndicat intercommunal d'aménagement hydraulique de la vallée de Yvette) et le SIEADHVO (syndicat intercommunal (Syndicat intercommunal pour l'étude et l'aide aux personnes handicapées du Val d'Orge).

Enfin, SAVIGNY-SUR-ORGE participe à plusieurs groupements de commandes : récemment a été créé un groupement pour gérer la téléphonie, un autre gère les commandes et achats en matière d'énergie, fioul...

3.4. Le CCAS et les subventions aux associations

Le budget 2014 s'établit :

	CA 2013	BP 2014	DM 2014	Budget 2014
CCAS	796 000	820 000	30 000	850 000
Associations	1 055 598	899 339	180 950	718 389

3.4.1. Le CCAS

Le fonctionnement du CCAS est particulier à SAVIGNY-SUR-ORGE puisque la subvention versée par la commune sert à financer des sous-budgets gérés directement et sous la responsabilité du directeur du CCAS qui procède aux répartitions internes à ces budgets.

En 2013, nous avions la situation suivante :

en €	reversement subvention générale du CCAS	facturation personnel direct
foyer logement	442 708	538 101
résidence César Franck	76 057	85 559
Centre d'accueil Simone Dussaut	14 00	0
Total	533 165	623 660
% subvention totale CCAS	67%	
% dépenses personnel totales CCAS		73%

Les budgets « annexes » du CCAS consomment 67% de la subvention totale versée par la commune au CCAS et les charges de personnel du CCAS facturées aux budgets annexes représentent 73% des dépenses totales de personnel du CCAS.

Actuellement, il n'existe pas de transparence concernant les modes d'évaluation des coûts transférés entre les budgets ni même des règles d'affectation de la subvention générale.

L'élu responsable du CCAS n'est pas précisément informé de ces règles. Il y a donc un souci de transparence et d'utilisation de fonds venant originellement du budget principal de la collectivité sans contrôle des élus quant à leur utilisation.

Il est nécessaire de remettre à plat ces procédés afin d'en assurer toute la transparence et le contrôle qui ne peut se limiter à la seule gestion du directeur du CCAS.

3.4.2. Les subventions aux autres structures (associations, MJC...)

Nous attirons votre attention sur le fait que les subventions versées à certaines associations (MJC, Club Olympique de Savigny....) dépassent les seuils nécessaires à la rédaction d'une convention (subvention > 23 000 €) voire la désignation d'un commissaire aux comptes pour certifier leur compte (cumul des subventions versées par des personnes publiques > 153 000 €).

Nous vous encourageons à vous assurer que pour les structures concernées tel est bien le cas et que les comptes sont correctement établis et certifiés.

Outre ce formalisme, il parait nécessaire que dans la rédaction des conventions soient bien indiquées des objectifs conditionnant le versement de toute ou partie des subventions (cas notamment des clubs sportifs).

Enfin, les montants versées doivent être adaptés aux besoins réels des associations.

3.5. Un effectif en hausse mais une gestion du personnel maîtrisée

Un effectif en hausse mais une gestion du personnel maitrisée en termes d'évolution des coûts.

Au cours de la période étudiée, l'effectif progresse de près de 15% (531 agents en 2008 contre 609 fin 2013, dont 61 agents non titulaires).

Malgré cette progression, l'évolution des charges de personnel entre 2008 et 2013 n'est que de 11% compte tenu de l'impact du GVT (environ 2%/an). Il est vrai que les premiers transferts de personnel à la CALPE certes relativement marginaux pour l'instant allègent les charges de personnel.

Globalement, et du fait de l'externalisation de certaines missions (restauration scolaire, gestion des maisons de quartier....) et malgré l'impact défavorable du personnel lié à la Savinière, le poids global des charges de personnel reste en-dessous de la moyenne des communes de la strate (en 2013 SAVIGNY-SUR-ORGE :

54% par rapport aux dépenses de fonctionnement contre 57,5% pour la strate régionale Idf).

Il reste que l'ajustement des charges de personnel est un enjeu majeur pour l'éuilibre budgétaire de la commune.

3.6. Une gestion pluriannuelle des dépenses insuffisante

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE ne pratique pas la gestion pluriannuelle des dépenses aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

Cela se traduit notamment par la quasi-absence de recours à la technique des AP/CP (autorisations de programme / crédits de paiement) et des AE/CP (autorisations d'engagements / crédits de paiement). Cette technique budgétaire est très utile pour une gestion anticipative et globale des actions et projets à conduire. Fin 2013, seule existait l'AE/CP relative à l'opération « Champagne » (consutrction d'un gymnase).

Mais aussi par l'inexistence de plans pluriannuels des dépenses.

Or, il serait opportun de procéder à la mise en place de plans pluriannuels de fonctionnement pour les équipements et les bâtiments existants et de plans pluriannuels d'investissement afin de répartir les dépenses de façon anticipée, plus cohérente et « linéarisée » sur le court et moyen terme.

L'absence d'anticipation des travaux (entretien et réparation) conduit obligatoirement à supporter des coûts supérieurs, à devoir intervenir rapidement pour faire face à des situations urgentes et souvent dans de mauvaises conditions.

3.7. Une gestion insatisfaisante des engagements de dépenses

Au cours de nos travaux, nous avons pu constater que la procédure d'engagements des dépenses et des achats n'était pas respectée alors même qu'elle conditionne la maîtrise des budgets.

Le seul contrôle efficace en matière de dépenses s'exerce uniquement lors de l'engagement et non lors de la réception de la facture (qui nécessite uniquement un rapprochement avec la commande passée et la qualité de la prestation ou la livraison effectuée).

Ainsi, nous avons pu vérifier qu'en début 2014 plusieurs services (dont le service magasin, le service architecture...) avaient procédé à des dépenses d'investissement à hauteur de près de 80 000 € sans déclencher préalablement des engagements. A la réception des factures, ces dernières ont été bloquées et le règlement gelé par le service financier.

Outre le non-respect de la procédure, ces dépenses de la section d'investissement ont été effectuées avant même le vote du budget 2014 et ne faisaient pas partie des restes à réaliser dépenses ce qui est contraire à toutes les règles budgétaires et comptables applicables.

Des commandes ont été déclenchées en fonctionnement sans avoir initié d'engagements ou des engagements a posteriori (lors de la réception de la facture). Nous n'avons pas chiffrer ces éléments.

Ces pratiques sont totalement inadmissibles d'un point de vue de bonne gestion et même dans une certaine limite d'un point de vue légal.

La gestion des engagements est fondamentale dans le cadre des opérations de clôture et facilite le travail pour déterminer les charges à rattacher sur l'exercice.

Il nous parait souhaitable de mettre en place une procédure achats/engagements de dépenses en précisant clairement le circuit d'autorisation, les personnes habilitées à engager (dans quelles limites, pour quel budget, pour quel type de dépenses). A ce jour s'applique une note de service établie par le responsable du service financier le 20 février 2008 et qui est pour le moins succincte et insuffisante.

Afin que cette procédure soit respectée et appliquée, il faut obliger l'ensemble des responsables de services effectuant des achats à respecter les procédures internes. En tout cas, cela doit être une des priorités du service financier et de la hiérarchie de la collectivité (maire, DGS, adjoint en charge des finances...). Cela passe par une actualisation de la procédure, d'une explication de celle-ci et d'une sensibilisation intensive auprès du personnel en général.

3.8. Le rattachement des charges à l'exercice concerné n'est toujours pas respecté

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment 505 K€ de charges de 2013 ont été pris en compte dans le budget 2014. De la même façon 165 K€ provenant de 2012 avaient été comptabilisés en 2013. L'effet compensé de ces écarts se traduit par un impact net de 340 K€ (décalages de charges 2013 en 2014).

La procédure de rattachement des charges n'est pas respectée et cela depuis de nombreuses années (c'était déjà mentionné dans un rapport de la CRC portant sur 2009).

Lors de nos travaux nous avons effectué une série de tests portant sur l'ensemble des dépenses > 10 000 € HT comptabilisées jusqu'à fin juillet 2014. Ceci nous a donc permis de constater les écarts suivants (cf. ci-dessous).

Ecarts rattachement des charges fin 2013		
charges 2012 décalées sur 2013	164 763	
facture restauration Sodexho 12/2012		
charges 2013 reportées en 2014		
60611 eau	-70 000	
60612 énergie, électricité	-195 000	
60633 fournitures de voirie	pour mémoire	sel non stocké / pas de gestion des stocks
autres achats 2013 non rattachés	-80 000	dont : - MJC 36 000, - CNFPT régul 2013 11 755, - reversement CCAS (cimetière) non effectué 16 687...
frais démontage illuminations de Noël 2013	-160 000	
sous-total reporté sur 2014	505 000	
impact net	- 340 237	

Ces tests ont permis de vérifier que la procédure de rattachement était insatisfaisante et qu'elle représentait un impact net négatif de 340 K€ sur l'exercice 2013. Ce montant est minimal car il n'a été obtenu qu'à partir d'un examen des seules dépenses dépassant le seuil de 10 000 €.

Le décalage sur les facturations SODEXHO au titre de la restauration scolaire a perturbé l'analyse des comptes. En 2010 on a décalé 2 mois de facturation sur l'année 2011. 2011 s'est donc trouvée affectée par l'équivalent de 13 mois de facturation. En 2012, on a de nouveau décalé la fature du mois de décembre. L'exercice 2013 comprend bien les 12 mois de 2013 plus le mois de décembre 2012.

Par ailleurs, et toujours dans le même esprit, la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE ne pratique pas la gestion des stocks ce qui affecte chaque année certains postes Par exemple, en mars 2013 acquisition d'un stock important de sel pour les routes qui n'a pas été utilisé fin 2013. En 2012 même phénomène avec l'achats de sacs poubelles (48,5 K€ en 2012). Enfin parfois, on décale l'achats de fioul en début d'année suivante (le 2 janvier par exemple) pour ne pas affecter le budget qui s'achève.

L'utilisation de la gestion des stocks permettrait de gommer toutes ces anomalies.

Une opération de « nettoyage » d'engagements non soldés, parfois depuis plusieurs années a été effectuée opportunément fin 2013 et a joué donc favorablement sur les comptes (diminution des charges du fait d'une extourne de charges rattachées précédemment n'ayant donné lieu à aucune facturation). Nous avons estimé ce montant favorable entre 30 et 50 000 €.

Le non-respect du rattachement sur des charges dites récurrentes (énergie, fluides...) dont la facturation périodique (trimestrielle par exemple voire semestrielle) se trouve à cheval sur deux années comptables peut provoquer des impacts financiers en cas de variations importantes du prix des matières premières (exemple du gaz) d'une année sur l'autre. Lors du rattachement de cette nature de charges il faut pouvoir estimer précisément à la fois l'effet quantitatif (volume consommé) et l'effet prix (évolution). Cela est difficile à établir par le seul service financier de la commune.

3.9. L'opération Vert-Galant ou l'étonnant montage pour la réalisation d'une crèche intergénérationnelle

En 2013, la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE a cédé 3 terrains en vue de la réalisation d'une crèche intergénérationnelle.

Ces terrains pour une valeur de 450 000 €. Ils avaient une valeur nette comptable de 177 884 €. La commune a donc réalisé une plus-value de 272 116€ (figure bien en recettes d'investissement).

Nous nous interrogeons quant au montage juridico-financier compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans cette opération qui a par ailleurs été gelée administrativement pendant quelques temps.

D'après ce que nous avons pu comprendre, il s'agit d'une opération comportant un volet foyer logements pour personnes âgées (qui sera géré par le CCAS) et un volet crèche (gestion privée).

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE a cédé à NEXITY (via la société I3F qui va réaliser la construction) le terrain (paiement comptant). NEXITY, via la SCI Belle Gabrielle, le jour même a signé un bail emphytéotique avec la mairie pour l'occupation d'un terrain annexe (parking).

L'opération est conditionnée par le fait que les Résidences Sociales de France (pour la partie crèche) acquièrent concomitamment la totalité de l'immeuble à construire en VEFA.

Les Résidences Sociales de France (RSF) vendront par la suite (après livraison de la construction) l'immeuble à la commune qui confiera la gestion de la crèche sous forme de DSP à un gestionnaire privé (en l'occurrence RSF ?).

La construction est effectuée par I3F (NEXITY). La crèche sera vendue à la commune pour une valeur de 890 K€ et la commune versera au constructeur un loyer pour la partie foyer-logements (loyer versé par le CCAS).

Le montage est donc assez obscur et nous n'avons pas réussi à obtenir tous les éclairages que nous souhaitions quant à sa logique et ses aspects juridiques et financiers. Le montage a été défini par NEXITY (courrier en date du 19 avril 2013).

En tout cas, il ressort que la commune se portera acquéreur fin 2014 ou au cours de de l'année 2015 de la crèche pour un montant de 890 K€ et deviendra propriétaire à l'issue du bail pour ce qui concerne le logements-foyer.

Nous vous conseillons d'étudier bien attentivement les conditions de mises en œuvre de cette opération complexe afin d'en maitriser toutes les conséquences juridiques

(cessions multiples, bail emphytéotique, autres contrats de locations...), financières (montants versés) et de respect des procédures légales (mise en concurrence pour la gestion de la crèche par exemple).

3.10. Litiges en cours et provisions pour risques et charges

A notre connaissance, il existe n'existe plus aucun litige en cours avec des tiers faisant l'objet d'une provision ; le dernier ayant été totalement repris fin 2013 (litige Tran et Ton).

Cependant, nous avons eu vent d'un différend qui pourrait se traduire par un litige avec la Semardel. Nous n'avons procédé à aucun examen particulier de ce dossier. Mais il est nécessaire de s'interroger de l'éventuel risque qu'il faudrait provisionner fin 2014.

Fin 2013, seule une provision pour charges futures a été constituée et dotée pour un montant de 1 182 977 € dans la perspective de la baisse des ressources attendues en 2014 et 2015.

Cette provision devrait faire l'objet d'une reprise à 100% dès 2014 compte tenu de la situation financière de la commune (se reporter au paragraphe sur le budget supplémentaire 2014).

4. L'analyse financière prospective 2015 à 2017

Les éléments issus de l'analyse rétrospective (2008 à 2014) nous conduisent à nous interroger sur l'évolution de la situation financière de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE à court et moyen termes (2015 à 2017).

La mise en en œuvre du pacte national d'économies –qui se poursuit et s'amplifie entre 2015 et 2017 - va affecter fortement les ressources de fonctionnement de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE. On peut anticiper une baisse d'un tiers pour la DGF (part forfaitaire) entre le montant touché en 2013 et celui perçu en 2017 qui devrait passer de 8 M€ à 5,3 M€, soit une baisse de l'ordre de 777 K€ par an chaque année entre 2015 et 2017.

Conjuguée à d'autres éléments de recettes (baisse de la DSU, baisse de la contribution reçue au titre du FSRIF...), les recettes de fonctionnement devraient diminuer de 2,3% entre 2014 et 2017 sans tenir compte d'une remise à plat des relations financières avec la CALPE.

L'impact financier des compétences qui seraient transférées a été considéré comme nul car cela serait imputé sur l'attribution de compensation reçue de la CALPE.

Aussi, il nous a paru intéressant et nécessaire d'établir une simulation financière prospective sur la base du fil de l'eau, c'est-à-dire en tenant compte de l'évolution prévisible des dépenses et recettes de fonctionnement telles qu'elles évolueraient « naturellement ».

Il s'agit ainsi de comprendre l'évolution des principaux ratios financiers sur la base des éléments connus à ce jour afin d'adapter la gestion et de définir une nouvelle politique financière.

4.1. La méthode utilisée : le fil de l'eau

Les éléments retenus n'intègrent donc aucun impact ou décision inhérente au choix de la nouvelle équipe municipale.

Il n'a pas été tenu compte des conséquences :

- De la mise en œuvre –éventuelle- de la réforme des rythmes scolaires et des coûts qui pourraient en découler ;
- De l'évolution possible de l'intercommunalité dans le cadre du projet du Grand Paris ;
- Aucun effet particulier en matière de gestion des dépenses de fonctionnement (effectif constant, pas de plan d'économies spécifiques...).

Par ailleurs, le plan d'effort financier demandé aux collectivités locales a été pris en compte sur la base des éléments connus à cette date et sur des hypothèses d'évolutions probables (baisse de la DGF de 33% entre 2014 et 2017).

L'ensemble des hypothèses retenues aussi bien pour les dépenses et que pour les recettes de fonctionnement figurent en Annexe 3 de façon détaillée.

Le principe d'évaluation repose sur l'évolution naturelle et prévisible en fonction notamment de l'inflation et des équilibres des grandes masses budgétaires propres à la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE ; tendances constatées sur la période précédente.

Les effets de la montée en puissance de la péréquation (FPIC) ont été intégrés sur des bases probables.

Enfin, il n'a pas été tenu compte d'évolution dans les règles de répartition du pacte financier et fiscal liant les communes membres et la CAHVM.

4.2. Une situation financière intenable dès 2015

Le prévisionnel au fil de l'eau pour la section de fonctionnement fait ressortir très rapidement une baisse drastique de l'épargne brute (près de -100%).

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE ne génère pas une épargne brute suffisante pour couvrir ses remboursements d'emprunts.

Elle n'est alors plus en mesure de dégager une épargne nette et donc ne dispose plus d'autofinancement pour financer ses investissements.

Le résultat de fonctionnement devient quant à lui négatif dès 2016.

	2014	2015	2016	2017
recettes fonctionnement	48 997	47 088	47 502	47 873
dépenses fonctionnement	46 965	47 068	47 875	48 614
report excédent	186	0	0	0
résultat fonctionnement	2 218	19	-373	-742
affectation à l'investissement	-2 218	-19	N/A	N/A
report excédent	0	0	0	0
épargne brute	3 196	1 619	1 252	908

SAVIGNY-SUR-ORGE ne génère aucun résultat dès 2015 et son épargne brute est divisée par 2 par rapport à celle de 2014.

	2014	2015	2016	2017
épargne brute	3 196	1 619	1 252	908
Remboursement des emprunts	2 843	3 127	3 100	3 050
épargne nette	353	-1 508	-1 848	-2 142

4.3. Des marges de manœuvre difficiles à trouver

Sur la base du prévisionnel au fil de l'eau, on a n'a pas tenu compte du lissage des taux des taxes locales comme cela devrait être le cas entre les taux communaux et les taux intercommunaux et ainsi éviter d'affecter encore plus ses recettes.

Malgré cela les recettes de fonctionnement ne peuvent couvrir les dépenses de fonctionnement dans des proportions satisfaisantes.

4.3.1. Une nouvelle stratégie financière à définir et mettre en place dès 2015

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE devra trouver les moyens de générer une contribution financière nette supplémentaire de l'ordre de 3 M€ soit par réalisation d'économies, soit par l'apport de nouvelles ressources, soit par une effet conjugué de ces deux solutions.

Dans tous les cas, cette contribution ne pourra être obtenue qu'après la mise en œuvre d'une nouvelle gestion plus rigoureuse du fonctionnement (dépenses de personnel, plan d'économies), d'une nouvelle stratégie financière et fiscale et d'une planification des investissements (ce qui va entraîner de définir des priorités et de procéder à certains arbitrages).

Cette nouvelle stratégie passe aussi par une recherche d'économies au travers de la mutualisation, de la coopération avec d'autres communes et donc globalement une intégration plus forte au sein de la CALPE.

La stratégie de refuser l'intégration de la CALPE pendant très longtemps pèse aujourd'hui sur les perspectives financières de SAVIGNY-SUR-ORGE.

4.3.2. Quelles marges de manœuvre à mobiliser prioritairement

4.3.2.1. L'évolution des impôts locaux

Les ressources générées par les impôts locaux proviennent du produit entre des bases (assiettes fiscales) et des taux (en l'occurrence pour SAVIGNY-SUR-ORGE les 3 taux se rapportant aux taxes ménages : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti).

Une politique fiscale redéfinie permet d'intervenir sur les deux éléments (bases et taux) de plusieurs manières.

Cependant les taux de la commune étant déjà très élevé, cette hypothèse n'est pas recevable. Par ailleurs 1% de taux en plus ne génère que 205 K€ de recettes fiscales en plus.

Il faudrait une augmentation très significative (de l'ordre de 10%) pour que cela soit sensible sur le budget.

4.3.2.2. Réaménager la dette ?

L'état de la dette (niveau et type de taux, durée, type d'emprunts...) n'appelle pas de remarque particulière et donc il ne nous apparait pas nécessaire d'envisager un réaménagement prochain.

Trois emprunts structurés (cf. ci-après) existent mais ne sont pas considérés comme toxique, cependant ils doivent faire l'objet d'un suivi constant. Ils ont été souscrits sur des durées longues (20 ans pour chacun d'eux).

Le capital restant dû s'élève à 38 677 K€ représentant 33,9% de l'encours de la dette au 1er janvier 2014.

La durée résiduelle de remboursement est supérieure à 12 ans pour chacun des emprunts.

n° prêt	organisme	date	niveau risque	montant souscrit	durée résiduelle au 01/01/14	capital restant dû au 01/01/14	caractéristiques et taux
E07391	DEXIA CL	01/08/2009	E-4	5 908 634	14,83	4 921 245	taux fixe à 4,47%
E06387	DEXIA CL	01/08/2006	E-3	6 347 822	12,58	4 784 763	taux fixe à 3,69%
R07389	DEXIA CL	15/03/2007	E-1	4 309 997	13,25	3 423 398	Variable Euribor, 4,00%
			Total	16 566 453	Total	**13 129 406**	
				en-cours dette totale		38 677 104	
				% emprunts structurés / encours		**33,9%**	

Parmi les autres emprunts, certains pourraient faire l'objet d'une demande de réaménagement compte tenu du taux et de la durée résiduelle de remboursement. L'opportunité de réaménagement reste cependant conditionnée aux clauses financières liées aux indemnités de remboursement anticipé et de leur capitalisation dans le nouvel emprunt.

Ces deux points appellent à rester vigilant et à suivre attentivement l'évolution du marché monétaire afin d'en saisir toutes les opportunités.

4.3.2.3. Mettre en place un plan pluriannuel d'économies

Nous vous préconisons de mettre en place un plan pluriannuel d'économies pour les dépenses de fonctionnement afin de faire face à la situation financière difficile qui va poursuivre sa dégradation à court terme compte tenu du contexte national de baisse des dotations aux collectivités locales.

Il faut donc mobiliser tous les moyens pour gérer au mieux le budget de fonctionnement. Cela doit se traduire par :

- Le **non-renouvellement systématique du personnel** partant en retraite. Il faut donc s'interroger sur un renouvellement à l'identique des missions des personnels partis. Il s'avère nécessaire de mettre en œuvre une nouvelle

organisation dans le fonctionnement des services municipaux avec un objectif de rationaliser la gestion des ressources humaines, de garantir une meilleure qualité de service, de redéfinir les priorités propres à la mandature en précisant les missions souhaitées (ex : quelles missions pour la police municipale ?) afin de déterminer et de calibrer les moyens humains adéquates à mobiliser.

A titre d'information, le non-remplacement d'un fonctionnaire génère une économie annuelle de l'ordre de 35 K€ à 40 K€.

Préalablement, cela nécessite une réflexion sur une nouvelle organisation des services et du fonctionnement interne de la mairie en fonction de choix de gestion (quels modes opératoires pour quels services ?) et d'un nécessaire recentrage sur les missions essentielles devant être effectuées directement par les seuls services municipaux.

- **Le développement de la mutualisation** (en lien avec le paragraphe précédent) **pour rationaliser les coûts de fonctionnement** (cuisine centrale par exemple, animation périscolaire, activités culturelles).

- **La réalisation de certaines tâches** (par exemple le ménage, l'entretien d'espaces verts et des voiries...) **pourrait être confiée à des prestataires extérieurs** et ainsi éviter d'avoir recours à des recrutements internes avec toutes les conséquences que cela induit en termes de fonctionnement quotidien (faire face aux absences, aux périodes de congés, aux remplacements...)et de gestion à plus long terme (engagement lourd de la collectivité en cas de titularisation de fonctionnaires territoriaux...).

Enfin, pour la mise en œuvre des éléments précédents, il nous parait opportun de redéfinir le système d'élaboration des budgets : redéfinir le calendrier budgétaire (DOB, période de vote du budget plus en cohérence avec votre gestion, reprise anticipée des résultats) mais aussi en appliquant la méthode dite du budget bases zéro.

Cette méthode consiste à élaborer, pour chaque service et chaque année des budgets en les bâtissant en fonction des priorités de l'année à venir et à moyen terme, c'est-à-dire en les reprenant à zéro pour chaque type de dépenses et de recettes.

Est bannie alors toute forme de reconduction de budget avec indexation (correspondant à l'inflation). Il faut justifier chaque catégorie de dépenses, chaque niveau de dépense.

Cette méthode permet de dégager des masses financières qui peuvent se traduire par une économie nette ou par une réallocation à destination d'autres budgets qui comportent des actions plus prioritaires pour l'exercice en question.

Elle nécessite une implication totale de la part du maire et de l'adjoint en charge des finances.

4.3.2.4. Maximiser la recherche de ressources financières externes

Le mandat précédent s'est caractérisé par une relativement faible mobilisation de subventions d'investissement ou fonds de concours (moins de 39% des dépenses d'équipements réels de la période).

Afin de répondre à cette objectif d'optimisation des subventions, il faut mettre en place une organisation spécifique (mission qui peut être dédiée à un élu, par exemple un membre de la commission des finances travaillant sur la responsabilité de l'adjoint en charge des finances afin d'identifier les sources de financement, travailler sur le montage stratégique des dossiers...) et décider de donner la priorité aux projets comportant une part importante d'aides financières externes au moment où elles existent.

4.3.2.5. Optimiser la gestion des activités et des services municipaux

Cela passe par des décisions urgentes sur deux postes :

- De la gestion des maisons de quartier ;
- Sur l'avenir de la Savinière

Mais une analyse des autres activités (enfance, jeunesse notamment) doit être entreprise pour optimiser la gestion (barèmes et tarifications appliquées , modes d'intervention et de gestion, adaptation des services aux besoins réels...).

5. Les évolutions souhaitables en matière d'organisation, de gestion et de fonctionnement

5.1. Mettre en place une véritable gestion du patrimoine municipal

La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE dispose d'un patrimoine (bâtiments et foncier) qu'elle gère sans réelle stratégie.

Elle ne s'est pas réellement interrogée sur l'opportunité de posséder ces actifs qui n'ont peut-être pas d'utilité particulière à ce jour mais qui peuvent présenter un intérêt stratégique en vue des projets prévus pour les années à venir.

Or, ce patrimoine se traduit par des coûts de fonctionnement (énergie, autres fluides, assurances parfois et taxes foncières...) et de maintien en l'état (entretien, maintenance...).

Il nous parait opportun de **procéder à un audit de ce patrimoine** pour envisager des cessions éventuelles, pour réaliser des économies de fonctionnement.

Cet audit passe par l'établissement d'un inventaire précis (dont la lecture n'est pas totalement possible en la matière d'après les actifs figurant dans le logiciel de gestion des immobilisations).

A partir de cet état, il faut procéder à l'analyse de chaque bâtiment ou terrain afin de connaître les particularités éventuelles (servitude sur des terrains par exemple, conditions de location ou mise à disposition de bâtiments....).

Enfin, cet audit doit également comporter un volet « spatial » afin de localiser les actifs sur les territoires de la commune et de repérer les éventuelles opportunités en vue de rationnaliser ce patrimoine (réserves foncières, cessions mais aussi acquisitions à envisager) afin qu'il réponde précisément à la stratégie de développement et d'attractivité définie.

Une véritable gestion patrimoniale conditionne parfois la réussite de certains projets d'un point de vue financier mais aussi d'un point de vue de timing dans leur réalisation.

Cela s'inscrit aussi dans la démarche d'une gestion pluriannuelle des investissements et donc permet de mieux anticiper les acquisitions stratégiques et nécessaires.

5.2. Dynamiser le management municipal

L'arrivée d'une nouvelle équipe d'élus mais également des principaux cadres dirigeants du personnel (nouveau DGS, cabinet du maire...) doit permettre de remettre à plat totalement les modes de décision, de fonctionnement, d'organisation et de management du personnel.

La gouvernance outre l'aspect réglementaire et légal qu'elle peut revêtir dans une collectivité doit aussi être la source d'une dynamique et d'une meilleure prise en compte des perspectives

En tout cas, le mode de management du personnel municipal doit impérativement être modernisé et adapté aux nouveaux enjeux et aux contraintes budgétaires et financières de plus en plus prégnantes.

Parmi les marges de manœuvre précédemment évoquées, la gestion des ressources humaines est de loin celle qui va permettre de dégager le plus d'économies.

Aussi le management doit-il traduire cette préoccupation, être une source d'une plus grande implication et motivation du personnel (donner du sens à l'action des agents municipaux s'inscrivant dans une perspective, un véritable projet municipal).

Les gains de productivité à réaliser en fonction des orientations et des choix de gestion opérés (politique de non remplacement systématique des départs en retraite...) sont primordiaux dans l'équilibre budgétaire des prochaines années.

5.3. Gérer de façon prospective

La prospective financière est une des clefs pour gérer dans les meilleures conditions une collectivité.

Aussi, il est important de mettre en place des méthodes et des outils de gestion prospective (cf. ci-dessous la gestion pluriannuelle des dépenses, les plans pluriannuels de dépenses....).

La gestion prospective doit permettre le rétablissement des grands équilibres financiers de la commune.

Gérer de façon prospective c'est avant tout une démarche à adopter et à mettre en œuvre dans le fonctionnement quotidien de la collectivité.

La démarche prospective peut se résumer ainsi :

- se fixer des objectifs en termes de grands équilibres financiers,
- définir des indicateurs de suivis et de réalisation annuelle,
- et adapter ou corriger la gestion en fonction de résultats constatés.

L'un des moyens pratiques de la démarche prospective est de généraliser la pluri-annualité afin d'améliorer la lisibilité des comptes. Nous allons développer cette notion sous les différents aspects qui s'y rapportent.

5.4. Mettre en place une gestion pluriannuelle des dépenses

La gestion pluriannuelle des dépenses permet de situer le budget en cours d'exécution dans une perspective.

Cela constitue une logique d'objectifs plutôt qu'une logique de moyens (outil extra budgétaire qui n'est pas calé nécessairement sur la structure et la présentation du budget).

C'est un instrument d'anticipation car il nécessite de travailler par tranche annuelle et d'inscrire au budget primitif la quote-part relative à chaque exercice comptable.

Enfin, c'est une amélioration de la visibilité financière à moyen terme car elle s'inscrit dans une logique de définition d'une stratégie locale par une prévision et une programmation des ressources et des dépenses.

Le plan pluriannuel d'investissements (PPI) est au cœur de la prospective financière et traduit la volonté de mise en œuvre du projet municipal porté par la nouvelle équipe en début de mandat.

Pour SAVIGNY-SUR-ORGE, jusqu'à présent, nous avons constaté l'absence totale de planification des travaux aussi bien en investissement qu'en fonctionnement.

Or, cet outil de pilotage (document unique) est indispensable autant pour les élus que pour les cadres de la commune. Il permet d'exprimer de manière exhaustive l'ensemble des projets, leur découpage dans le temps en tenant compte des délais de réalisation de chaque étape :

1. **Identifier les projets**
2. **Estimer les coûts d'investissement**
3. **Réaliser le phasage dans le temps**
4. **Estimer le coût de fonctionnement**
5. **Mettre à jour le plan pluriannuel d'investissement**

La mise en place d'un PPI permet de donner une vision prospective et synthétique aux élus. Chaque année, pour rester cohérent, il faut actualiser le PPI en fonction des réalisations intervenues au cours de l'exercice.

De la même façon que l'on établit un plan pluriannuel pour l'investissement, il est intéressant de mettre en place un plan pluriannuel de fonctionnement (PPF).

Ce document répond aussi à la logique de la planification des interventions sur le territoire pour les bâtiments, équipements ou voiries au titre des dépenses de maintenance, d'entretien, de gros entretien et de grosses réparations (les travaux d'améliorations sont à appréhender dans le PPI).

Cela suppose un travail important en amont pour recenser, détecter l'ensemble des éléments à prendre en considération et pour chacun d'eux à analyser leurs caractéristiques propres, leurs contraintes et les interventions nécessaires à opérer.

Budgétairement, le PPI et le PPF peuvent se mettre en œuvre grâce à la technique des autorisations de programme (AP) en dépenses d'investissement et des crédits de paiements (CP). On parle donc des AP/CP. Un seul programme est actuellement géré par SAVIGNY sous la forme d'AP/CP (opération Champagne).

Pour le fonctionnement, il s'agit d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiements (CP). On parle alors des AE/CP.

Concrètement pour SAVIGNY-SUR-ORGE, la mise en place de PPI et de PPF se traduit par une nouvelle façon de gérer. Cela nécessitera un travail important lors de sa mise en place qui peut se faire de façon progressive pour le PPF mais qui parait fondamental pour les investissements.

L'absence d'anticipation dans l'entretien du patrimoine impacte financièrement aujourd'hui le budget de la commune car les dépenses de nature curative sont souvent plus onéreuses que les dépenses préventives. De plus, on réagit dans l'urgence et on maîtrise mal l'élaboration des budgets annuels dans ces conditions.

La mise en place de PPI et PPF sera sans aucun doute une source d'économies significatives.

6. Les annexes

6.1. ANNEXE 1 – Les indicateurs d'analyse principaux utilisés

La situation financière de la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE a été analysée à l'aide des principaux ratios suivants :

- **L'épargne brute et le taux d'épargne brute :** il s'agit de la différence entre les recettes réelles de fonctionnement normatives et les dépenses réelles de fonctionnement normatives. Il s'agit de la ressource qui reste pour financer le remboursement de la dette (capital des emprunts) et pour financer les investissements. Son niveau est mesuré par le taux d'épargne brute qui rapporte l'autofinancement dégagé aux recettes réelles de fonctionnement.

  Seuil d'alerte pour ce ratio : il se situe entre 10% et 8% des recettes réelles de fonctionnement. En-deçà, l'épargne brute s'avère souvent trop faible pour couvrir les dotations nettes aux amortissements pour absorber de futurs aléas.

  SAVIGNY-SUR-ORGE va franchir le seuil d'alerte en 2014.

- **L'épargne nette** : il s'agit de l'épargne brute de laquelle est retranché le remboursement en capital de la dette. Cela correspond à l'autofinancement disponible pour financier une partie des investissements.

  Niveau d'alerte pour ce ratio : il se situe entre un montant d'investissements récurrents de gros entretien ou réparation (à déterminer pour la commune) et 0. En-dessous de ce seuil, cela signifie que la commune ne pourrait plus financer elle-même l'entretien de l'existant.

  Ratio non retenu dans le cas de notre étude par la difficulté rencontrée afin de déterminer un niveau normatif et récurrent de gros entretien et réparation (absence de plan pluriannuel de travaux : PPI).

- **La capacité de désendettement** : il s'agit de l'indicateur de synthèse qui mesure la solvabilité de la collectivité, c'est-à-dire sa capacité à rembourser ses dettes exprimée en nombre d'années. Elle se mesure en rapportant l'encours de la dette restant au 31 décembre d'une année à l'épargne brute. Cet indicateur répond donc à la question : en combien d'années suis-je capable de rembourser la dette en y consacrant la totalité de mon épargne brute ?

  Seuil d'alerte pour ce ratio : les créanciers admettent communément que le seuil se situe autour de 15 ans. Mais cela provient du fait que l'immense majorité des emprunts locaux ont des durées de 15 ans ! Ce qui est aussi a

durée de vie moyenne résiduelle des équipements publics à un instant T. Un premier seuil de vigilance se situe à 10 ans, palier au-delà duquel il devient plus délicat de renverser la tendance.

Pour compléter les seuils d'alerte financière, il est peut être pertinent d'analyser, même au niveau des comptes administratifs, le respect des règles prudentielles budgétaires suivantes :

- **La couverture des dotations aux amortissements par l'épargne brute** : l'obligation de couverture des dotations nettes aux amortissements par l'autofinancement est certes budgétaire. Toutefois, l'analyse financière pointera un éventuel non-respect de cette obligation dans les réalisations.

  La commune de SAVIGNY-SUR-ORGE respecte bien cette règle.

- **La couverture du capital de la dette par des ressources définitives** : l'autre obligation budgétaire est de couvrir son capital de la dette par des ressources définitives (épargne brute mais aussi FCTVA ou cessions). Il s'agit d'une règle purement budgétaire. Toutefois, l'analyse financière pointera un éventuel non-respect de cette obligation dans les réalisations.

  Ce n'est pas le cas en la matière pour la commune de SAVIGNY-SUR-ORGE.

6.2. ANNEXE 2 – Données détaillées utilisées pour l'analyse financière rétrospective

Les principaux postes de charges et produits de fonctionnement

	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	BP 2013	CA 2013	BP 2014
Section fonctionnement								
Dépenses	**41 714 852**	**40 858 877**	**43 089 465**	**47 251 717**	**48 555 969**	**47 444 957**	**48 295 845**	**48 844 867**
011 Charges caractère général	12 614 938	12 952 993	14 753 567	14 996 076	14 891 389	11 196 422	12 003 734	10 952 883
012 Charges de personnel	22 980 232	23 047 739	23 377 506	23 656 964	24 725 063	24 750 000	25 509 935	25 991 550
014 Atténuation de produits	100 190	96 184	100 190	3 771 788	3 820 076	3 911 788	3 928 900	3 998 258
65 Autres charges de gestion courante	2 668 142	2 169 728	2 189 829	2 234 696	2 340 336	2 745 105	2 580 749	2 523 630
66 Charges financières	1 353 274	1 573 802	1 216 899	1 317 820	1 325 223	1 284 656	1 238 909	1 247 549
67 Charges exceptionnelles	363 346	33 427	320 930	34 433	31 382	34 350	71 302	30 996
022 Dépenses imprévues	0	0	0	0	0	0	0	0
023 Virement section de fonctionnement	0	0	0	0	0	2 200 000	0	2 523 838
042 Opérations d'ordre entre sections	1 614 730	985 004	1 130 544	1 239 940	1 422 499	1 322 636	2 962 316	1 576 163
043 Opérations d'ordre intra fonctionnement	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	**42 017 897**	**41 351 189**	**45 470 492**	**49 880 802**	**51 574 107**	**47 444 957**	**50 958 467**	**48 844 867**
013 Atténuations de charges	72 614	51 299	42 224	39 242	40 589	29 500	51 167	40 000
70 Produits des services, du domaine	3 469 908	3 387 740	3 694 996	3 671 355	4 025 311	3 953 138	5 277 864	4 923 396
73 Impôts et taxes	22 620 527	22 810 850	26 276 806	31 291 470	32 552 231	30 865 000	32 160 456	30 594 916
74 Dotations, subventions et participations	14 396 722	14 495 292	14 406 725	14 326 977	14 228 615	11 913 939	12 268 790	11 608 391
75 Autres produits de gestion courante	416 094	453 050	562 490	432 773	556 391	574 930	568 975	578 399
76 Produits financiers	0	0	0	0	0	0	0	0
77 Produits exceptionnels	272 093	54 532	61 972	27 867	51 907	18 450	65 944	359 765
042 Opérations d'ordre entre sections	769 939	98 427	425 279	91 118	119 062	90 000	545 270	740 000
Résultat de l'exercice	**303 046**	**492 312**	**2 381 027**	**2 629 086**	**3 018 138**	**0**	**2 662 622**	**0**
Excédent reporté N-1	**225 504**	**133 205**	**193 876**	**922 460**	**541 264**	**212 001**	**212 001**	

Le détail des résultats par section de fonctionnement et d'investissement

Budget	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	BP 2013	CA 2013
fonctionnement							
recettes	42 017 897	41 351 189	45 470 492	49 880 802	51 574 107	47 444 957	50 958 467
dépenses	41 714 852	40 858 877	43 089 465	47 251 717	48 555 969	47 444 957	48 295 845
résultat exercice	**303 046**	**492 312**	**2 381 027**	**2 629 086**	**3 018 138**	**0**	**2 662 622**
résultat reporté	225 504	133 205	193 876	922 460	541 264	212 001	212 001
résultat à affecter	**528 550**	**625 517**	**2 574 903**	**3 551 546**	**3 559 401**	**212 001**	**2 874 624**
affection investissement	395 345	431 641	1 652 443	3 010 282	3 358 845	0	2 688 485
Réintégration assainissement					11 445		
résultat à reporter	**133 205**	**193 876**	**922 460**	**541 264**	**212 001**	**212 001**	**186 139**
	0,3%	0,5%	2,0%	1,1%	0,4%	0,4%	0,4%
investissement							
recettes	6 267 900	7 588 011	12 961 999	7 911 025	5 625 459	8 264 478	6 716 193
dépenses	7 490 454	7 806 866	14 396 265	11 526 463	7 584 836	8 264 478	9 924 435
résultat exercice	**-1 222 554**	**-218 855**	**-1 434 266**	**-3 615 438**	**-1 959 377**	**0**	**-3 208 242**
affection fonctionnement	2 013 326	395 345	431 641	1 652 443	3 010 282	0	3 358 845
résultat reporté	-438 310	352 462	528 952	-473 672	-2 436 667	-1 281 738	-1 281 738
Réintégration assainissement					104 025		
résultat à reporter	**352 462**	**528 952**	**-473 672**	**-2 436 667**	**-1 281 738**	**-1 281 738**	**-1 131 135**
Besoin de financement							
résultat d'investissement	352 462	528 952	-473 672	-2 436 667	-1 281 738	-1 281 738	-1 131 135
restes à réaliser - recettes	355 286	1 823 095	2 102 999	1 007 348	958 931		950 597
restes à réaliser - dépenses	-1 103 094	-2 633 691	-3 281 771	-1 228 064	-2 296 361		-2 507 947
Besoin de financement	**-395 346**	**-281 644**	**-1 652 444**	**-2 657 383**	**-2 619 168**	**-1 281 738**	**-2 688 485**

L'évolution des charges à caractère général entre 2008 et 2014

Dépenses par nature	CA 2008	CA 2009	CA 2010	CA 2011	CA 2012	BP 2013	CA 2013	BP 2014
011 Charges à caractère général	12 614 938	12 952 993	14 753 567	14 996 076	14 891 389	11 196 422	12 003 734	10 952 883
6042 Achats prestations de services	638 872	1 170 898	1 697 330	1 550 257	1 487 810	1 686 919	1 504 116	314 800
60611 Eau et assainissement	164 949	154 909	229 598	239 170	210 063	213 600	223 238	215 300
60612 Energie - Electricité	1 007 606	1 133 484	1 148 562	1 012 900	1 086 151	969 100	1 350 551	824 320
606 8 Autres fournitures non stockables	0	0	0	0	0	0	0	0
60621 Combustibles	192 132	113 226	215 395	192 144	198 887	200 000	213 948	200 179
60622 Carburants	145 727	128 937	130 501	134 264	174 726	173 000	190 373	180 000
60623 Alimentation	154 216	151 114	174 673	172 056	167 839	179 900	150 063	173 000
60624 Produits de traitement	480	688	955	1 012	1 253	800	1 076	800
60628 Autres fournitures non stockées	5 723	5 264	939	5 619	1 816	2 500	2 398	2 500
60631 Fournitures d'entretien	94 556	101 249	91 060	86 089	92 366	91 571	99 789	88 850
60632 Fournitures de petit équipement	447 901	380 346	373 288	398 500	410 911	375 510	449 016	383 850
60633 Fournitures de voirie	72 290	62 704	64 124	124 906	106 015	133 500	136 380	138 000
60636 Vêtements de travail	57 211	44 512	53 050	50 223	58 502	40 000	49 511	49 000
6064 Fournitures administratives	97 414	101 239	95 413	98 997	110 657	92 400	101 238	91 400
6065 Livres, disques, cassettes	71 816	70 512	70 658	70 484	69 629	72 650	70 888	71 600
6067 Fournitures scolaires	160 647	147 859	156 124	147 780	170 591	169 540	179 245	174 120
6068 Autres matières et fournitures	168 500	186 487	166 126	192 218	176 643	138 850	124 436	122 600
6078 Autres marchandises	134	0	0	0	0	0	0	0
611 Contrats de prestations de services	4 998 741	4 842 799	5 453 949	6 010 946	5 815 916	2 137 410	2 483 025	2 475 790
6132 Locations immobilières	5 650	4 284	3 133	16 567	18 362	18 100	17 689	18 000
6135 Locations mobilières	160 114	149 849	228 631	306 256	320 805	345 860	458 078	341 210
614 Charges locatives de co-propriété	20 240	29 885	22 388	41 086	13 399	35 000	25 150	27 000
61521 Terrains	49 396	110 292	113 667	141 411	185 955	211 909	206 541	209 000
61522 Bâtiments	304 107	290 225	346 365	367 944	458 601	378 100	538 070	411 716
61523 Voies et réseaux	1 161 520	1 197 115	1 430 187	1 088 861	1 083 471	965 500	679 932	778 500
61524 Bois et forêts	0	0	0	0	0	0	2 225	3 500
61551 Matériel roulant	27 960	31 781	31 302	43 269	51 458	63 000	45 564	49 400
61558 Autres biens mobiliers	83 950	86 108	85 716	95 511	74 565	90 000	92 061	95 250
6156 Maintenance	321 063	341 121	352 362	343 644	338 242	434 128	336 101	375 100
616 Primes d'assurances	197 788	193 863	194 989	167 124	162 044	200 000	215 755	210 000
617 Etudes et recherches	0	0	0	0	2 153	0	0	0
6182 Documentation générale et technique	37 528	35 067	39 696	41 112	39 618	40 200	35 758	39 100
6184 Versements à des organismes de formation	39 722	48 506	41 326	46 411	48 398	52 000	57 546	57 000
6188 Autres frais divers	12 308	13 559	11 527	13 369	14 780	14 800	5 715	807 300
6225 Indemnités au comptable et régisseurs	8 395	14 452	14 619	8 051	20 037	13 988	10 827	10 900
6226 Honoraires	62 446	55 491	32 673	19 924	17 632	30 274	26 536	69 500
6227 Frais d'actes et de contentieux	41 827	74 185	164 346	246 390	140 311	90 000	209 488	50 000
6228 Divers	0	0	0	8 517	0	0	80	0
6231 Annonces et insertions	65 233	34 654	58 508	57 222	48 643	40 000	45 276	40 000
6232 Fêtes et cérémonies	449 387	503 658	421 236	472 689	480 505	493 750	502 248	776 603
6233 Foires et expositions	0	0	0	0	0	500	0	0
6236 Catalogues et imprimés	339	354	10 375	14 226	12 589	11 000	13 396	12 200
6237 Publications	0	0	44 259	38 590	47 231	45 000	37 046	39 000
6238 Divers	91 778	72 763	40 367	33 825	25 882	24 000	23 650	60 050
6241 Transports de biens	239	0	0	0	193			
6247 Transports collectifs	140 460	128 676	137 583	119 875	140 754	128 100	133 011	126 000
6248 Divers	2 396	1 646	3 245	1 734	2 261	0	3 166	1 500
625 1 Voyages et déplacements	14 618	10 132	15 763	17 670	8 092	10 718	16 282	11 000
6256 Missions	996	760	507	489	1 088	500	775	500
6257 Réceptions	167 949	154 356	150 122	139 353	194 111	161 500	145 025	139 000
6261 Frais d'affranchissement	107 901	91 404	97 135	98 839	86 807	91 000	117 336	88 700
6262 Frais de télécommunications	164 891	162 546	197 891	184 378	161 037	186 700	164 135	164 600
627 Services bancaires et assimilés	3 036	3 512	4 179	7 842	8 509	6 700	9 628	10 000
6281 Concours divers	22 644	29 239	41 432	10 141	22 210	28 050	7 948	7 600
6282 Frais de gardiennage (églises, forêts et bois)	69 324	20 582	25 567	19 885	26 938	20 000	51 070	20 000
6283 Frais de nettoyage des locaux	38 971	63 064	43 188	49 759	50 388	59 600	47 761	48 300
62876 Remboursement frais GFP	0	0	0	0	0	0	55 542	113 500
62878 Remboursement frais à d'autres organismes	4 490	6 413	4 942	10 213	7 084	10 000	2 958	2 000
6288 Autres services extérieurs	32 197	26 239	44 149	31 111	30 569	37 895	30 679	32 245
63512 Taxes foncières	75 936	82 238	94 999	98 564	103 310	105 000	103 624	100 000
63513 Autres impôts locaux	12 016	10 933	10 774	15 267	19 895	15 500	18 797	15 000
6354 Droits enregistrement	0	0	0	0	0	0	35	0
6355 Taxes véhicules	7 188	7 225	1 448	46	1 873	2 000	416	500
637 Autres impôts	80 218	70 590	90 076	89 340	83 793	91 000	81 504	83 000

6.3. ANNEXE 3 – Détail du prévisionnel au fil de l'eau pour la période 2015 à 2017

Détail des hypothèses et des éléments de calcul ayant servi à déterminer le scénario au fil de l'eau.

	2014	2015	2016	2017
Recettes	**48 997**	**47 088**	**47 502**	**47 873**
Atténuations de charges	98	50	50	50
Produits des services, du domaine	4 973	5 033	5 093	5 154
Impôts et taxes	30 457	30 590	30 937	31 239
Dotations, subventions et participations	11 708	10 830	10 830	10 830
Autres produits de gestion courante	578	585	592	599
Produits financiers	0	0	0	0
Produits exceptionnels	0	0	0	0
reprise subvention	1 183	0	0	

Impots et taxes	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
impôts	20 516	20 824	21 136	21 453
autres 73	9 941	9 941	9 941	9 941
baisse DMTO		-100	-50	-50
autres baisses		-25	-40	-55
baisse FSRIF		-50	-50	-50
total impôts et taxes	**30 457**	**30 590**	**30 937**	**31 239**

Dotations	11 708	11 708	11 708	11 708
baisse DGF		-778	-778	-778
DSU		-50	-50	-50
baisses autres dotations		-50	-50	-50
total dotations	**11 708**	**10 830**	**10 830**	**10 830**

	2014	2015	2016	2017
Dépenses	**46 965**	**47 068**	**47 875**	**48 614**
Charges caractère général	11 359	11 265	11 401	11 537
Charges de personnel	26 192	26 449	26 978	27 517
Attenuation de produits	4 114	4 083	4 197	4 205
Autres charges de gestion courante	2 472	2 386	2 415	2 443
Charges financières	1 217	1 250	1 225	1 225
Charges exceptionnelles	35	35	36	36
Amortissements	1 576	1 600	1 625	1 650
Inflation		1,20%	1,20%	1,20%
Charges caractère général	**11 359**	**11 265**	**11 401**	**11 537**
plan d'économie 2014	3%	0		
plan économie 2014 / impact 2015	0%	2%		
impact			-11 401	
		2,00%	2,00%	2,00%
Charges de personnel	26 192	26 449	26 978	27 517
effectif constant, mais impact GVT				
Colonne1	2014	2015	2016	2017
atténuation de produits	**3 998**	**4 083**	**4 197**	**4 205**
FNGIR	3 768	3 768	3 768	3 768
FPIC	230	315	429	437
	0	0	0	0
Autres charges de gestion courante				
Indemnités	232	235	238	240
Cotisations de retraite et Sécurité sociale	70	71	72	73
SDIS	2	2	2	2
Contributions aux organismes de regroup.	50	51	51	52
Autres contributions obligatoires	0	0	0	0
CCAS	850	820	830	840
Régie	530	480	486	492
Subventions fonctionnement associations	719	728	736	745
total	**2 453**	**2 386**	**2 415**	**2 443**

6.4. ANNEXE 4 – Règles de lien entre les taux des impôts locaux

Les taux d'imposition des quatre taxes (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti et cotisation foncière des entreprises) ne peuvent être votés de façon indépendante les uns par rapport aux autres.

Des règles de lien existent entre l'évolution des taux (à la hausse et à la baisse) afin de s'assurer notamment que les collectivités n'augmentent pas uniquement les taux applicables aux contribuables professionnels (qui ne sont pas souvent électeurs) et d'éviter de trop favoriser (ou défavoriser) certaines catégories de contribuables.

Il existe deux méthodes d'évolution des taux :

- La première consiste à faire varier les taux des 4 taxes (ou 3 quand la CFE est perçue par l'EPCI) uniformément. C'est la méthode la plus simple ;
- La seconde consiste à faire évoluer les taux de façon différenciée. Dans ce cas, il faut respecter un nombre de règles précises et qui ont fortement évoluées au cours des dernières années ; la nouvelle réglementation a apporté plus de souplesse qu'auparavant.

Les principes généraux de liens entre les taux d'imposition :

- Taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties : c'est le seul taux qui varie indépendamment (conditionnera partiellement l'évolution de la CFE) :
- Taux de la taxe d'habitation et taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties : ces deux taux sont liés. On ne peut pas augmenter (ou diminuer) plus fortement le taux du foncier non bâti que le taux de la taxe d'habitation ;
- Le taux de CFE : peut augmenter dans la limite de 1,5 fois la variation du taux moyen pondéré par les bases des trois taxes ménages ou de la seule taxe d'habitation si la variation du taux de la taxe d'habitation est inférieure à celle du taux moyen pondéré des trois taxes ménages. En cas de baisse du taux de la taxe d'habitation (ou du taux moyen pondéré des 3 taxes ménages), le taux de CFE doit être diminué au moins à hauteur de la plus importante des diminutions.

Dans un EPCI, les variations de référence (les 3 taxes ménages) tiennent compte des taux et bases communaux (entre N-1 et N-2).

Il faut donc calculer un taux moyen pondéré de taxe d'habitation des communes membres majoré du taux additionnel de l'EPCI (N-1 et N-2). Idem pour le taux moyen des trois taxes ménages.

Le choix d'évolution des taxes est donc encadré à la fois par des règles propres à chaque commune mais aussi à l'évolution de la fiscalité intercommunale.

Enfin, les nouveaux taux votés doivent respecter les plafonds nationaux.