



**MENNÉCY**

# **Rapport de la Chambre Régionale des Comptes**

Juin 2013

supplément Mennecey Actualités **N°20**

# SOMMAIRE

\_\_\_\_\_ page 3

- Présentation

\_\_\_\_\_ pages 4 et 5

- Courrier du Président de la Chambre Régionale des Comptes

\_\_\_\_\_ pages 6 à 20

- Rapport

\_\_\_\_\_ pages 21 à 24

- Réponse du Maire de Mennecy

## LE CONTROLE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES EST CLOS

La Chambre Régionale des Comptes (CRC) d'Ile de France a engagé en février 2011 un contrôle du budget communal de Mennecey, contrôle non seulement classique pour l'ensemble des collectivités locales mais aussi souhaitable, car la CRC produit des préconisations et conseils pour une gestion optimale des deniers publics.

Ce contrôle s'est déroulé à Mennecey pendant près de 18 mois, ce qui a permis aux représentants de la CRC de consacrer le temps nécessaire à l'audit des comptes, en collaboration étroite avec la Municipalité. Le rapport d'observations définitives est un document public et dans une logique de transparence et d'exemplarité, il m'a semblé cohérent de le publier in extenso.

Il est intéressant de s'arrêter sur les trois principaux sujets examinés et analysés par la CRC.

Tout d'abord, les finances communales : contrairement à ce que certains veulent laisser croire, elles ne disposent que de peu de marges, mais elles sont parfaitement saines. L'endettement de la commune est inférieur à la moyenne constatée dans les communes de taille équivalente. Les investissements réalisés n'ont pas mis en difficulté la commune. Au contraire, ils ont permis de moderniser les équipements publics et d'améliorer le cadre de vie des menneçois.

Ensuite, les procédures de marchés publics sont conduites avec rigueur, et permettent de dégager des économies par une mise en concurrence systématique. Seules deux procédures (sur plus de cent) ont fait l'objet d'observations par la Préfecture, depuis 2007 !

Enfin, les dépenses de personnel : certains considèrent qu'il y a trop de fonctionnaires municipaux trop payés, ce qui sous-entend la nécessité de supprimer des services publics locaux. Cela n'a pas été notre choix. Les agents municipaux réalisent leurs missions avec rigueur au service du public, dans des conditions parfois difficiles. Les dépenses de personnel ont été contenues puisque depuis 2008, elles n'ont augmenté que de 250.000 €, soit moins de 50.000 € par an.

La CRC a produit des préconisations dans son rapport, et l'équipe municipale que j'ai l'honneur de conduire compte s'appuyer sur celles-ci pour continuer encore à rationaliser les moyens humains et financiers de la collectivité, tout en garantissant un niveau de service public et de qualité de vie optimale aux Menneçois.

**Jean-Philippe Dugoin-Clément**

*Maire de Mennecey*

*1<sup>er</sup> Vice-président de la CCVE*



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

*Le Président*

N°/G/72/13-0326 B

**NOISIEL, le 22 MAI 2013**

N° 13-0036 R

**RECOMMANDE AVEC A.R.**



Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de Mennecy.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

**P.J. : 1**

Monsieur le Maire de Mennecy  
Mairie de Mennecy

Place de la Mairie

91540 MENNECY

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et à la directrice départementale des finances publiques de l'Essonne.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

  
*Jean-Yves BERTUCCI*



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

10 AVR. 2013

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

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

# RAPPORT

## SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE MENNECY (91)

Exercices 2006 et suivants

**OBSERVATIONS DÉFINITIVES**  
délibérées le 13 mars 2013

**- SOMMAIRE -**

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>3</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>1. RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	<b>5</b>
<b>2. BREVE PRESENTATION DE LA COMMUNE</b> .....	<b>5</b>
<b>3. SITUATION FINANCIERE</b> .....	<b>6</b>
3.1. La capacité d'autofinancement.....	6
3.2. Les charges et produits.....	7
3.3. L'investissement.....	8
3.4. L'endettement.....	9
<b>4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	<b>10</b>
4.1. Un écart important entre postes budgétaires et postes pourvus.....	10
4.2. Des dépenses de personnel élevées.....	11
4.3. La gestion des ressources humaines.....	11
4.3.1 La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	11
4.3.2 La formation professionnelle.....	12
4.4. L'absentéisme.....	12
4.5. Le régime indemnitaire.....	14
<b>5. LA COMMANDE PUBLIQUE</b> .....	<b>14</b>
<b>GLOSSAIRE</b> .....	<b>15</b>

## SYNTHESE

Avec près de 13 500 habitants, Mennecy, située au sud de Corbeil-Essonnes, est une commune de taille moyenne du département de l'Essonne, dont la population a fortement augmenté depuis les années 70 et devrait encore croître de façon substantielle dans les prochaines années. Elle pourrait atteindre 16 500 habitants lorsque d'importants programmes immobiliers seront arrivés à achèvement, programmes qui ont notamment pour objet de répondre aux exigences de mixité sociale. La commune est membre de la communauté de communes du Val d'Essonne (CCVE), créée en décembre 2002, qui compte aujourd'hui 21 communes et une population de 57 540 habitants.

**La situation financière**

La capacité d'autofinancement (Caf) de la commune est inférieure à la moyenne des communes qui appartiennent à la même strate démographique, c'est-à-dire les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Dans ces conditions, le financement des nouvelles opérations d'investissement, hors subventions et dotations, repose dans une très large mesure sur le recours à l'emprunt.

Cette situation est à mettre en relation, notamment, avec des dépenses de personnel qui se situent à un niveau nettement plus élevé que la moyenne de la strate, d'environ 20 % en 2011, ce qui est un facteur de rigidité budgétaire, dans la mesure où il s'agit de dépenses qui ne sont pas aisément compressibles.

La commune dispose pourtant de marges de manœuvre, car sa situation fiscale se caractérise par une certaine aisance, due à la présence de bases élevées, plus particulièrement en ce qui concerne la taxe d'habitation (TH). Ces bases, qu'il s'agisse de la TH ou de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), connaissent par ailleurs une progression régulière puisqu'elles ont augmenté, au cours de la période 2006-2012, d'environ 16%.

Le montant annuel des dépenses d'investissement de la commune présente un profil relativement contrasté. Ainsi, après avoir nettement diminué lors des exercices 2008 à 2010, les dépenses ont connu une forte augmentation lors de l'exercice 2011, où elles se sont élevées à plus de 11 M€<sup>(1)</sup>.

Compte tenu de l'absence de souscription d'emprunts en 2009 et en 2010, l'encours de la dette a diminué au cours de ces exercices, pour retrouver, en 2011, son niveau de 2008. L'endettement communal, environ 13 M€, ne s'écarte pas de la moyenne des communes comparables et lui est même inférieur, ramené en euros par habitant. Le ratio de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre la Caf brute et l'encours de la dette, s'il apparaît assez volatil, se situe à un niveau qui, à l'exception de l'exercice 2010, n'atteste pas d'une situation financière particulièrement dégradée.

La commune doit donc s'efforcer de conforter sa capacité à autofinancer les dépenses d'investissement, afin de limiter le recours à l'emprunt. Le succès de cette démarche reste conditionné par la poursuite d'une gestion rigoureuse incluant notamment la maîtrise des charges de personnel.

<sup>(1)</sup> M€ : millions d'euros

### **La gestion des ressources humaines**

Conscience de l'importance stratégique des dépenses de personnel, la commune a pour ambition de mener une gestion active des ressources humaines. Elle a ainsi initié une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Gpec), afin de mieux anticiper les besoins en formation et en recrutement de personnel.

Elle envisage également de mesurer plus précisément le coût de certaines politiques, pour pouvoir prendre des décisions de nature à améliorer l'efficacité de la gestion, afin d'assurer au meilleur coût les services rendus aux administrés.

### **La commande publique**

La commune a également pris des dispositions pour optimiser la commande publique, dans le double souci d'assurer la sécurité juridique des marchés conclus et de préserver au mieux ses intérêts financiers.

Cette professionnalisation du service de la commande publique était d'autant plus souhaitable qu'il a été observé, sur un nombre limité de marchés, des imprécisions, anomalies ou irrégularités.

## OBSERVATIONS

### 1. RAPPEL DE LA PROCEDURE

L'examen de gestion de la commune de Mennecey a été ouvert par lettres du président de la chambre du 17 février 2011, adressées à M. Jean-Philippe Dugoin-Clément, maire depuis janvier 2011, à M. Xavier Dugoin, pour sa gestion de mars 2008 à 2011, et à M. Joël Monier, pour sa gestion jusqu'en mars 2008.

Les entretiens prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières ont eu lieu le 17 août 2012, avec M. Xavier Dugoin, et le 28 août 2012, avec M. Dugoin-Clément et M. Monier.

Lors de sa séance du 14 septembre 2012, la chambre a retenu des observations provisoires qui portaient sur l'évolution de la situation financière, la gestion des ressources humaines et la commande publique. Celles-ci ont été communiquées à M. Jean-Philippe Dugoin-Clément et à M. Xavier Dugoin, le 6 décembre, ainsi qu'à M. Joël Monier, le 19 décembre. M. Dugoin-Clément a répondu par courrier enregistré au greffe le 21 décembre 2012, et M. Dugoin a fait savoir, par message électronique du 7 février 2013, qu'il ne comptait pas présenter d'observations, s'étant entendu avec l'ordonnateur en fonction pour que la réponse de ce dernier soit considérée comme conjointe. M. Monier a répondu par courrier enregistré au greffe le 22 janvier 2013.

Dans sa séance du 13 mars 2013, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après.

### 2. BREVE PRESENTATION DE LA COMMUNE

Située au sud de Corbeil-Essonnes, la commune de Mennecey, chef-lieu de canton, a vu sa population être multipliée par trois au cours des 40 dernières années pour atteindre 13 500 habitants. La construction de lotissements a notamment permis d'accueillir une population qui recherchait une certaine qualité de vie à proximité de Paris. D'importants programmes immobiliers en cours d'achèvement, qui ont notamment pour objet de répondre aux exigences de mixité sociale, devraient permettre à la population de la commune, au cours des prochaines années, de s'élever à environ 16 500 habitants.

Si cette croissance démographique a un coût, en termes de dépenses d'équipement et de fonctionnement, ce dernier est limité, du moins à court terme, selon l'ordonnateur, dans la mesure où la collectivité dispose notamment d'une capacité d'accueil excédentaire dans les écoles maternelles et élémentaires et d'équipements sportifs et culturels susceptibles d'accueillir les nouveaux habitants. L'augmentation de la population est également génératrice de ressources nouvelles et devrait venir conforter l'aisance relative de la commune qui dispose d'ores et déjà de solides bases fiscales.

La commune fait partie de la CCVE, créée en décembre 2002, qui compte aujourd'hui 21 communes appartenant aux cantons de La Ferté-Alais, Mennecey et Brétigny-sur-Orge, et une population de 57 540 habitants.

### 3. SITUATION FINANCIERE

#### 3.1. LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

La Caf brute, c'est-à-dire l'épargne de gestion<sup>(2)</sup> majorée des produits exceptionnels et financiers et minorée des charges exceptionnelles et financières, renseigne sur la capacité de la collectivité à financer par elle-même les opérations d'investissement. La Caf nette, c'est-à-dire l'épargne brute précitée, diminuée du remboursement en capital de la dette, permet de mesurer le niveau de l'autofinancement réellement disponible pour le financement de ces mêmes opérations d'investissement.

Tableau n° 1

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>							
en milliers d'euros	2 026	2 617	1 522	2 421	1 974	1 472	2 174
en euros par habitant	156	202	117	187	145	109	161
Moyenne de la strate	191	197	188	185	193	212	231
<b>CAF Brute</b>							
en milliers d'euros	1 753	1 917	1 013	1 695	1 339	741	1 723
en euros par habitant	135	148	78	131	99	55	128
moyenne de la strate	157	160	153	149	159	183	201
<b>CAF Nette</b>							
en milliers d'euros	712	1 103	113	783	479	-123	921
en euros par habitant	55	85	9	60	35	-9	68
moyenne strate	53	56	54	60	74	99	114
<b>Produits de Fonctionnement</b>	15 981	15 860	15 073	17 089	16 126	16 731	21 655
<b>Caf Brute</b>	1 753	1 917	1 113	1 695	1 339	741	1 723
<b>Caf Brute / Produits</b>	10,96	12,09	6,72	9,92	8,30	4,43	7,96

Source : fiches Bercy Colloc

Comme le montre le tableau ci-dessus, le niveau de la Caf brute par habitant de la commune se situe, tout au long de la période sous revue, à un niveau nettement inférieur à celui de la strate démographique à laquelle elle appartient, celle des communes dont la population est comprise entre 10 000 et 20 000 habitants. Le ratio Caf brute/produits de fonctionnement se situe en deçà du seuil des 10 % considéré habituellement comme le niveau souhaitable de l'épargne générée par la section de fonctionnement.

La Caf nette, dont l'évolution est à mettre en relation avec le niveau de l'endettement communal et la charge que représente le remboursement annuel du capital de la dette, a suivi une évolution identique. Non seulement elle est sensiblement inférieure à celle de la strate, mais elle est même devenue négative lors de l'exercice 2010. Dans ces conditions, le financement des nouvelles opérations d'investissement, hors subventions et dotations, repose dans une très large mesure sur le recours à l'emprunt.

<sup>(2)</sup> Le solde entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement constitue l'épargne de gestion.

**3.2. LES CHARGES ET PRODUITS****Tableau n° 2 : Les charges**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Achats et charges externes, en milliers d'euros	3 796	3 200	3 377	3 484	3 414	3 635	3 777
Achats et charges externes, en euros/habitant	293	247	261	269	251	270	281
Achats et charges externes, en euros/habitant, moyenne de la strate nationale	231	240	246	252	254	257	249
Dépenses de personnel, en milliers d'euros	8 792	9 086	9 379	9 834	9 964	9 970	9 996
Dépenses de personnel, en euros/habitant	678	701	724	759	733	741	742
Dépenses de personnel, en euros/habitant, moyenne de la strate nationale	519	535	561	572	588	600	607
Charges financières, en milliers d'euros	487	700	574	721	537	635	524
Charges financières, en euros/habitant	38	54	44	56	40	47	39
Charges financières, en euros/habitant, moyenne de la strate nationale	37	40	40	41	36	34	35

Source : fiches Bercy Colloc

Alors que les charges externes et les charges financières, évaluées en euros par habitant, sont comparables à celles de la strate au niveau national, les dépenses de personnel se situent à un niveau nettement plus élevé, d'environ 20 % en 2011.

Même si leur évolution au cours de la période 2005-2011 apparaît maîtrisée, les dépenses de personnel représentent dans ces conditions une part importante des charges de fonctionnement, environ 65 % contre 55 % en moyenne pour les communes comparables, et cette situation est un facteur de rigidité budgétaire, dans la mesure où il s'agit de dépenses qui ne sont pas aisément compressibles.

**Les produits**

En ce qui concerne les produits de fonctionnement, l'examen a principalement porté sur la fiscalité directe, sur l'évolution de laquelle la commune dispose de marges de manœuvre.

La situation de Mennecy au regard de la fiscalité se caractérise par une certaine aisance due à des bases élevées, plus particulièrement en ce qui concerne la TH. Ces bases, qu'il s'agisse de la TH ou de la TFPB, connaissent par ailleurs une progression régulière, et l'effet base, hors augmentation des taux de la fiscalité locale, est suffisant pour générer un produit en hausse constante. Ainsi, au cours de la période 2006-2012, les bases ont augmenté d'environ 16 %.

Tableau n° 3

	2004	2006	2008	2010	2012	2012/2006
<b>Taxe d'habitation</b>						
Bases, en milliers d'euros	24 130	25 802	27 239	28 568	29 817	+ 15,56 %
Taux	14,73 %	15,04 %	15,04 %	15,04 %	15,49 %	
Taux départemental	15,29 %	15,48 %	15,64 %	15,67 %	-	
<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>						
Bases, en milliers d'euros	15 239	16 466	17 116	18 151	19 213	+ 16,68 %
Taux	14,85 %	15,16 %	15,16 %	15,16 %	15,61 %	
Taux départemental	16,80 %	17,41 %	17,41 %	22,75 %		
<b>Produits, TH+TFPB, en milliers d'euros</b>	6 087	6 442	6 938	7 109	7 497	+ 16,38 %
TH, en euros /habitant						
Mennecey	274	302	315	319		
Strate nationale	149	161	178	192		
TFPB, en euros /habitant						
Mennecey	175	193	201	205		
Strate nationale	201	215	230	258		

Source : fiches Bercy Colloc

Compte tenu des taux de la fiscalité locale, qui se situent à un niveau inférieur à la moyenne départementale, en particulier pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, la commune dispose de marges de manœuvre qu'elle pourrait solliciter pour conforter sa capacité d'autofinancement. Au demeurant, elle a procédé, en 2012, à une hausse limitée des taux de la TH et de la TFPB, d'environ 3 %.

A cet égard, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait demandé à ses services de réaliser une étude fiscale prospective afin d'identifier les marges financières à venir, compte tenu de la livraison de plus de 800 logements au cours de la période 2013-2014.

### 3.3. L'INVESTISSEMENT

Tableau n° 4

En milliers d'euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources (1)	5 007	7 855	5 503	9 752	2 970	4 455	9 403
Ressources hors emprunt	3 107	5 565	3 603	8 789	2 970	4 455	6 734
Emprunt	1 900	2 290	1 900	963	0	0	2 669
Emplois (2)	5 180	7 658	4 881	8 588	3 407	3 470	11 083
Dépenses d'équipement	3 920	5 442	3 981	2 549	2 499	2 537	10 298
Remboursement d'emprunt	1 040	814	900	911	860	864	803
Solde (3) = (1) - (2)	- 173	196	622	1 164	-437	985	-1 680

Sources : Comptes administratifs

Le montant annuel des dépenses d'investissement de la commune présente un profil relativement contrasté, au gré de la réalisation des équipements et des travaux. Ainsi, après avoir nettement diminué lors des exercices 2008 à 2010, les dépenses ont connu une forte augmentation lors de l'exercice 2011, où elles se sont élevées à plus de 11 M€. L'ordonnateur a précisé que cette forte augmentation était liée à deux opérations importantes. A la demande de l'Etat, la ville s'est portée acquéreur de terrains appartenant à la direction générale de l'aviation civile (DGAC), pour un montant de 2,7 M€, avant de les rétrocéder à titre onéreux, pour un montant identique, à une société œuvrant dans le logement social. L'opération de reconstruction de l'école des Myrtilles, engagée en 2011, a généré pour sa part des dépenses s'élevant à 4,83 M€.

Pour assurer le financement de ces dépenses, la collectivité est parvenue à mobiliser des ressources d'investissement, subventions notamment, ainsi que des cessions immobilières, qui lui ont permis de limiter le recours à l'emprunt. Elle n'a même souscrit aucun nouvel emprunt en 2009 et en 2010, exercices où les dépenses d'investissement ont, il est vrai, enregistré un fort ralentissement.

La commune a entrepris une réflexion prospective sur ses besoins en matière d'équipements, leurs modalités de financement et les conséquences induites en termes de dépenses de fonctionnement. A titre illustratif, l'important accroissement en cours du parc de logements, s'il générera des recettes fiscales supplémentaires, aura également des conséquences en termes de dépenses d'équipement, mais aussi de charges d'entretien et de maintenance.

La démarche de la commune, qui vise à inscrire sa politique de développement urbain dans un cadre pluriannuel, ne peut qu'être encouragée.

### 3.4. L'ENDETTEMENT

Compte tenu de la politique d'investissement ci-dessus et de l'absence de souscription d'emprunts en 2009 et en 2010, l'encours de la dette a diminué au cours de ces exercices, mais il a retrouvé, en 2011, son niveau de 2008, environ 13 M€.

Dans ces conditions, l'endettement communal ne s'écarte pas de la moyenne des communes comparables et lui est même inférieur, ramené en euros par habitant. En 2010, ce ratio est ainsi de 848 €/habitant, contre 950 €/habitant pour la moyenne de la strate.

**Tableau n° 5**

en milliers d'euros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Encours au 31 décembre	10 599	12 075	13 075	13 130	12 270	11 407	13 271
Caf brute	1 753	1 917	1 013	1 694	1 339	741	1 723
Encours/Caf, en nombre d'années	6,05	6,30	12,91	7,75	9,16	15,39	7,70

Sources : comptes administratifs

Comme le montre le tableau ci-dessus, le ratio de désendettement, c'est-à-dire le rapport entre la Caf brute et l'encours de la dette, s'il apparaît assez volatil, se situe à un niveau qui, à l'exception de l'exercice 2010, n'atteste pas d'une situation financière particulièrement dégradée.

La dette se répartit entre quatre prêteurs, dont les plus importants étaient, au début de l'exercice 2011, la Caisse d'épargne (60,6 %) et Dexia (23,8 %). La dette à taux fixe représente près de 80 % de l'encours et la dette dite structurée environ 20 %. La commune, en effet, a contracté auprès de la Caisse d'épargne, en 2008, un emprunt de 2,698 M€, afin de refinancer quatre emprunts plus anciens. Cet emprunt comporte une barrière désactivante, si certaines conditions se trouvent réunies vis-à-vis de l'Euribor 12 mois, mais le risque semble relativement limité. Pour la gestion de sa dette, la commune a recours, au demeurant, aux services d'un cabinet conseil.

L'objectif prioritaire de la commune doit donc être de conforter sa capacité à autofinancer les dépenses d'investissement, afin de limiter le recours à l'emprunt et de préserver ses marges de manœuvre. Le succès de cette démarche reste notamment conditionné par la poursuite d'une gestion rigoureuse incluant la maîtrise des charges de fonctionnement, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel. La commune a indiqué qu'elle avait engagé une réflexion sur l'externalisation, à l'horizon 2014, de certains services, afin d'améliorer l'efficacité de la gestion.

#### 4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

##### 4.1. UN ECART IMPORTANT ENTRE POSTES BUDGETAIRES ET POSTES POURVUS

Tableau n° 6 : Comparaison entre postes budgétaires et effectif réel

	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010/2007
Effectifs budgétaires	357	391	390	427	19,61 %
Postes pourvus	248	263	267	265	6,85 %
Postes à pourvoir	109	128	123	162	48,62 %
Ratio postes pourvus / Effectifs budgétaires	69 %	67 %	68 %	62 %	-

Source : comptes administratifs

Comme le montre le tableau ci-dessus, établi à partir des annexes aux comptes administratifs, les effectifs budgétaires continuent à croître rapidement. Or, les postes effectivement pourvus ne représentent que moins de 70 % de ces effectifs et même 62 % en 2010.

Cet état de fait n'est guère conforme à l'obligation de sincérité de l'information due à l'assemblée délibérante. Lors de l'instruction, la commune a cependant décidé la suppression de 46 postes budgétaires, dont 26 postes à temps non complet de professeurs et d'assistants d'enseignement artistique. La situation de ces assistants était, en effet, caractéristique d'une gestion peu rigoureuse. Chaque année, en fonction du nombre d'inscriptions aux différents ateliers musicaux, la commune ouvrait de nouveaux postes, mais sans supprimer ceux qui étaient devenus inutiles.

L'ordonnateur a précisé, à cet égard, que l'assemblée délibérante avait adopté, lors de sa séance de décembre 2012, une mise à jour de ces tableaux qui présentent une situation des personnels plus conforme à la réalité.

#### 4.2. DES DEPENSES DE PERSONNEL ELEVEES

Les dépenses de personnel s'élèvent à 10,14 M€, en 2010, en augmentation de 5,3 % depuis 2007, et représentent entre 67 % et 68 % des dépenses réelles de fonctionnement, pourcentage nettement supérieur à la moyenne des communes de la strate.

**Tableau n° 7 : Part des dépenses de personnel dans les charges réelles de fonctionnement**

(en euros)	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010/2007
Total des dépenses réelles de fonctionnement	14 241 257,17	14 864 457,11	14 787 619,73	15 015 120,41	5,43 %
Dépenses de personnel	9 628 397,94	10 051 490,71	10 165 971,66	10 137 918,08	5,29 %
En euros / habitant	724	759	733	741	2,35 %
Moyenne de la strate	561	572	588	588	4,81 %
Part des dépenses de personnel	67,61 %	67,62 %	68,75 %	67,52 %	-
Moyenne de la strate	51,98 %	52,55 %	53,45 %	53,45 %	-
Ecart en % avec moyenne de la strate	29 %	33 %	25 %	26 %	-

Sources : comptes administratifs 2007-2010 et fiches Bercy Colloc

Parmi les raisons avancées pour expliquer ce niveau élevé de dépenses, la commune a fait valoir certaines spécificités, comme les moyens consacrés à l'accueil de la petite enfance et la présence d'une école de musique réputée qui accueille près de 800 élèves, formés par une quarantaine de professeurs. La collectivité a également procédé, ces dernières années, au recrutement d'un personnel d'encadrement qui faisait défaut.

Sans contester l'existence de dépenses de personnel élevées, l'ordonnateur fait valoir que leur augmentation est restée limitée, au cours de la période 2008-2001 (+ 0,16M€), et que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sera confortée, en 2013, avec pour objectif de rechercher l'adéquation la plus efficace entre la politique de recrutement et les besoins des services.

#### 4.3. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

##### 4.3.1 La mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La commune a jeté les bases d'une démarche de Gpec, afin d'anticiper, sur les trois années à venir, les besoins en formation et en recrutement de personnel et d'éviter ainsi les restructurations brutales. A cet effet, un questionnaire a été adressé à tous les directeurs et chefs de service, pour évaluer les besoins en formation des agents, ainsi que leurs souhaits d'évolution de carrière : changement de poste, mutation, départ en retraite, par exemple.

La collectivité, par ailleurs, a entrepris de calculer le coût de certaines politiques, pour pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause. Ainsi, depuis le second semestre 2010, un agent a été chargé de collationner l'ensemble des dépenses relatives aux secteurs petite enfance, scolaire, enfance, jeunesse et culture.

Cette démarche, si elle est poursuivie avec constance, est de nature à améliorer l'efficacité de la gestion communale, en permettant de rendre aux administrés les services au meilleur coût.

#### 4.3.2 La formation professionnelle

Un effort a été consenti en faveur de la formation professionnelle des agents, afin de faire face à l'évolution des métiers de la fonction publique territoriale et de faciliter l'acquisition des nouvelles compétences.

En application de l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, la commune a adopté un plan de formation sur cinq années (2010-2014). Ce plan a été complété par la mise en œuvre des dispositifs issus de la loi du 19 février 2007 relative au droit individuel à la formation (Dif) et du décret n° 2008-830 du 22 août 2008 qui prévoit l'existence d'un livret individuel de formation.

**Tableau n° 8 : Evolution des dépenses consacrées à la formation professionnelle**

	2007	2008	2009	2010
Dépenses de formation en euros (cpté 6184) (*)	29 293	25 787	40 580	21 303
Nombre de jours de formation par an (**)	655	612	881	869
Nombre d'agents	248	263	267	265
Nombre de jours de formation par agent	2,64	2,33	3,30	3,28

(\*) Sources : comptes administratifs 2007-2010

(\*\*) Sources : note d'orientation pour 2007 et 2008 – bilan social 2009 et bilan social 2010

Le nombre annuel de jours de formation a ainsi augmenté de façon substantielle, passant de 655 jours, en 2007, à 869 jours, en 2010, ce qui atteste de l'effort engagé.

Le nombre moyen de jours de formation par agent occupant un emploi permanent est égal à 3,3 jours, en 2010. Il est comparable au nombre moyen de journées de formation par agent à l'échelon national qui était de trois, en 2007. Toutefois, ce chiffre demeure inférieur à la moyenne nationale des communes de la strate, c'est-à-dire 4,8 jours en 2007.

#### 4.4. L'ABSENTEISME

L'absentéisme en collectivité locale est une donnée non négligeable, en termes de gestion du personnel. Ses causes et les remèdes à y apporter ne sont pas aisés à discerner.

**Tableau n° 9 : Evolution de l'absentéisme**

	2007	2008	2009	2010	Evolution 2010/2007
Nombre de jours d'absence	8 937	8 907	7 475	6 183	-30,82 %
- dont maladies ordinaires	3 038	3 573	4 267	4 036	32,85 %
- dont AT / maladies professionnelles	1 160	1 368	1 091	776	-33,10 %
- congés maternité	634	1 092	1 193	523	-17,51 %
- CLM / CLD	4 105	2 874	924	848	-79,34 %
Nombre d'agents concernés	201	217	244	224	11,44 %
Nombre total d'agents	248	263	257	265	6,85 %
Nombre de jours d'absence/ Nombre total d'agents	36,04	33,87	29,09	23,33	-35,25 %
Moyenne nationale <sup>(*)</sup>	19,2				-
Moyenne nationale pour les communes de même strate démographique <sup>(*)</sup>	27,8				-

<sup>(\*)</sup> Sources : bilans sociaux

Le chiffre annuel de jours d'absence des agents de la commune a diminué de 30,8 %, entre 2007 et 2010. Cependant, ce résultat est essentiellement dû à la baisse des journées de congés longue maladie et longue durée, alors que les jours de maladie ordinaire ont augmenté de 32,8 % sur la même période.

**Tableau n° 10 : Evolution du nombre de jours de congés de maladies annuel moyen par agent**

	2007	2008	2009	2010
Nombre de jours de maladie ordinaires	3 038	3 573	4 627	4 036
Nombre total d'agents	248	263	257	265
Nombre moyen de jours de maladies ordinaires / nombre total d'agents	12,25	13,59	18,00	15,23
Nombre moyen de journées d'absence des collectivités de même strate démographiques <sup>(*)</sup>	12,6			

Ainsi, alors que le nombre moyen annuel de journées d'absence pour maladie ordinaire était de 12,2, en 2007, légèrement inférieur au chiffre moyen des collectivités de la strate, il a atteint 18 jours, en 2009.

Afin d'essayer d'enrayer ce phénomène, la commune a décidé, en 2010, de mettre en place des groupes de travail portant respectivement sur la pénibilité et la souffrance au travail.

Par ailleurs, elle a décidé d'ajuster une partie du régime indemnitaire en fonction de l'absence des agents. La délibération du 17 décembre 2010 a ainsi prévu que les agents qui auront été absents plus de 15 jours en moyenne au cours des exercices N-1 et N-2 pour maladie ordinaire, verront leur régime indemnitaire réduit, à hauteur de 135,50 €/an.

L'efficacité de ces mesures ne pourra toutefois être réellement mesurée qu'au terme de quelques années d'application.

#### **4.5. LE REGIME INDEMNITAIRE**

Depuis 2007, l'assemblée délibérante a adopté plusieurs délibérations relatives au régime indemnitaire du personnel titulaire et non titulaire.

Si le régime indemnitaire comporte les différentes primes dont peuvent bénéficier les agents de la fonction publique territoriale, la manière de servir fait partie des critères d'attribution individuels, aux termes de la délibération du 22 mai 2008, qui précise notamment que « *Le régime indemnitaire est modulé afin de tenir compte de la valeur professionnelle des agents et de la qualité des services rendus* ». L'appréciation de la valeur des agents prend ainsi en compte, outre le niveau de responsabilité et d'encadrement, l'efficacité et l'investissement personnel, ainsi que la disponibilité.

Un certain nombre d'arrêtés individuels d'attribution de primes ont été examinés, ainsi qu'un échantillon de bulletins de paie, choisi de manière aléatoire, et correspondant aux divers filières et grades des agents de la commune. Les contrôles ainsi effectués n'ont pas fait apparaître d'irrégularités.

#### **5. LA COMMANDE PUBLIQUE**

Au cours des derniers exercices, la commune a pris des dispositions pour optimiser la commande publique, dans le double souci d'assurer la sécurité juridique des marchés conclus et de préserver au mieux ses intérêts financiers.

Un guide de la commande publique, actualisé en 2010, détaille les différentes étapes à suivre lors de la préparation et de la passation des marchés, ainsi que les seuils et les délais à respecter. Dans le même temps, des actions de formation-sensibilisation ont été dispensées à l'intention de tous les services concernés par la commande publique, notamment en matière de définition et de formalisation des besoins.

Enfin, le service dédié a été renforcé en nombre et en qualité, avec dans un premier temps l'affectation d'un deuxième agent. Il devrait bénéficier de l'arrivée prochaine d'un cadre A, juriste compétent, entre autres, en matière de marchés publics. Ce service a, par ailleurs, été rattaché à la direction générale.

Cette professionnalisation du service de la commande publique était souhaitable car il a été observé, il est vrai sur un nombre limité de marchés ayant fait l'objet d'un contrôle, des imprécisions, anomalies ou irrégularités : imprécision des documents de consultation des entreprises pour des travaux de rénovation des bâtiments communaux, en 2010, absence de publication de la pondération des sous-critères d'appréciation des offres et non-respect des délais de publicité, s'agissant de l'entretien des structures et installations sportives, en 2008, par exemple.

La volonté affichée et les mesures prises à l'appui devraient ainsi permettre à la collectivité de se conformer strictement aux dispositions du code des marchés publics, tant en ce qui concerne la passation que l'exécution des marchés, dispositions qui ont d'abord pour objet, comme il est précisé à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa II dudit code, le respect des « *principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* » et qui sont destinées à « *assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* ».

## GLOSSAIRE

<b>Caf</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CCVE</b>	Communauté de communes du Val d'Essonne
<b>DGAC</b>	Direction générale de l'aviation civile
<b>Dif</b>	Droit individuel à la formation
<b>Gpec</b>	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
<b>TFPB</b>	Taxe foncière sur les propriétés bâties
<b>TH</b>	Taxe d'habitation

## **REPONSE DU MAIRE DE MENNECY (\*)**

*(\*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.*



## SECRETARIAT DU MAIRE

Boîte Postale n°1 - 91541 MENNECEY CEDEX

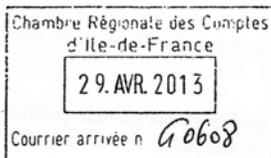
Tel: 01 69 90 80 60

Fax: 01 64 57 00 41

Courriel : cabinet@mennecey.fr

N/Réf : JPDC/IM 273 16 4 13

LRAR



## Chambre Régionale des Comptes D'Ile de France

**M. Jean-Yves BERTUCCI**

**Président**

**6 cours des Roches**

**BP 226 - Noisiel**

**77441 MARNE LA VALLEE Cedex 2**

Mennecey le 16 avril 2013,

Monsieur le Président,

C'est avec le plus grand intérêt que j'ai pris connaissance de votre rapport d'observations définitif arrêté par la Chambre Régionale des comptes d'Ile de France sur la gestion de la commune de Mennecey, transmis par courrier en date du 10 avril dernier et reçu en mairie le 12 courant.

Je me félicite des conclusions de ce rapport qui vient clôturer un contrôle particulièrement exhaustif et complet puisque celui-ci aura duré près de 18 mois, de février 2011 à août 2012, ce qui a permis de procéder à un travail et à des échanges fructueux entre les services municipaux et Monsieur LACASSAGNE, Premier Conseiller, ainsi qu'entre les différents ordonnateurs qui se sont succédés à la tête de la Mairie sur la période contrôlée.

Si la plus grande partie des remarques qui sont développées au sein de ce rapport n'appellent pas de ma part d'observation particulière dans la mesure où elles constituent une photographie précise et utile de la situation de notre commune sur une période considérée et que je partage ce diagnostic, je souhaite cependant apporter quelques éléments complémentaires sur les trois points suivants.

1) Concernant tout d'abord les dépenses de personnel, celles-ci sont historiquement particulièrement élevées sur la commune de Mennecey. En effet, Mennecey est une ville en croissance ininterrompue entre 1972 et 1982, période où elle est passée d'un bourg de 3500 à une ville de plus de 10 000 habitants.

La structuration résidentielle de cette « ville nouvelle » a impliqué, dès sa création, une situation doublement pénalisante pour ses recettes.

D'une part, un très faible pourcentage de taxe professionnelle et donc une assiette fiscale reposant uniquement sur la taxe d'habitation et la taxe foncière et d'autre part un déséquilibre sociologique faisant de Mennecey une commune dont le niveau de vie moyen est situé bien au-dessus de la moyenne de la strate, ce qui implique, à l'inverse, des dotations de l'Etat relativement faibles par rapport à des communes de la même strate.

Mennecy doit donc faire face historiquement à des recettes fiscales et des dotations de l'Etat plus faibles que des communes de même taille.

Parallèlement, l'aménagement de la commune lors des années 70 et 80 ainsi que la typologie et les attentes de sa population ont amené les municipalités qui se sont succédées depuis 30 ans à maintenir un niveau de services publics particulièrement élevé et donc coûteux en terme de personnel municipal. Cela est notamment le cas en ce qui concerne les structures d'accueil de la petite enfance, mais aussi dans le domaine scolaire et périscolaire (Mennecy offrant un taux de couverture particulièrement élevé en comparaison des communes de la même strate dans le Département de l'Essonne) et culturel au travers du conservatoire municipal Joël Monier.

La faiblesse de ses recettes d'un côté et la bonne qualité de ses services publics de proximité de l'autre, amènent ainsi notre commune, structurellement et depuis des décennies à connaître des frais de personnel élevés.

Ceci étant, des efforts ont été consentis, et ceux-ci ont été largement soulignés par le rapport, ce dont je me réjouis car c'est un encouragement pour nous à poursuivre, afin de maîtriser ce coût.

Il est d'ailleurs à noter que si le pourcentage des dépenses de personnel a augmenté par rapport au budget, cela est dû au fait que ce budget ait diminué puisque ces mêmes dépenses de personnel n'ont augmenté que de 162 000 € sur la période contrôlée.

Cette augmentation des dépenses de personnel est en partie due, à la création d'un poste de directeur des affaires juridiques, dont la Chambre constate le bien fondé dans son rapport (le coût de poste annuel étant de 60 500€).

Ainsi, les dépenses de personnel ont été maîtrisées sur la période visée et la mise en place par la Mairie des leviers soulignés par la Chambre dans son rapport devraient porter tout leurs fruits à partir de 2014.

D'une part, les premiers effets de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences permettront à la commune de gagner 5 à 6 postes occupés par des agents partant en retraite qui pourront être remplacés en interne.

D'autre part, l'externalisation de certaines missions favorisera la réduction des dépenses de personnel dans les années à venir.

2) L'endettement de la commune a été maîtrisé et même diminué sur la période considérée (2008-2011), la collectivité ayant pris le parti de dégager une capacité d'autofinancement plus importante pour les années suivantes afin de limiter le recours à l'emprunt.

Cette capacité d'autofinancement s'est traduite dans les faits par la maîtrise des dépenses de fonctionnement, et en particulier de la part Ressources Humaines de celles-ci, facteur de rigidité budgétaire contre laquelle la Commune a agi et va continuer à le faire par les mesures décrites ci-dessus. Je note enfin avec satisfaction que la Chambre relève que Mennecy ne compte pas d'emprunt toxique et a une situation saine sur ce sujet.

3) En ce qui concerne la commande publique, le rapport fait état de 2 procédures seulement ayant fait l'objet en 2008 (il y a 5 ans) et en 2010 (il y a 3 ans) de remarques ou d'observations de la part du contrôle de légalité.

Sur ce point, j'observe tout d'abord qu'il ne s'agit que de 2 procédures sur plus de cent procédures notifiées sur les exercices 2008/2009/2010/2011/2012 et 2013 en cours.

C'est ainsi qu'en 6 ans, seulement 1,66% de l'ensemble des procédures de marchés de la commune ont fait l'objet d'observations, étant entendu qu'aucune observation du contrôle de légalité demandant de rapporter un marché n'a été observée depuis 2010.

Parallèlement, je me félicite que la Chambre mette en avant le fait que la commune ait pris toutes les dispositions afin de sécuriser ses procédures notamment au travers de l'embauche d'un agent de catégorie A spécifiquement formé pour suivre ses procédures (ce qui a une incidence sur les dépenses de personnel cf. 1<sup>er</sup> point) ainsi qu'à travers l'établissement d'un guide de la commande publique en 2010.

Les nouveaux moyens mis en place ont été efficaces puisque, depuis lors aucun marché n'a fait l'objet d'observation de la part du contrôle de légalité de la Préfecture.

Enfin, je vous informe que lors de la prochaine séance du Conseil Municipal, je serai donc en mesure de présenter le rapport définitif, que vous voudrez bien m'adresser, afin qu'il en soit fait communication aux conseillers municipaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération.



**Jean-Philippe DUGOIN-CLEMENT**  
Maire de Mennechy  
1<sup>er</sup> Vice-Président de la CCVE