



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/100/10-0219 B

NOISIEL, le – 7 JUIN 2010

N° 10-0048 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 SERRIS.

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 SERRIS

Hôtel de Ville

77700 SERRIS

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 au trésorier-payeur général de SEINE-ET-MARNE.

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

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE SERRIS

(Seine-et-Marne)

Exercices 2002 et suivants

La commune de SERRIS relève du secteur IV, dénommé « Val d'Europe », de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. A ce titre, elle connaît depuis plusieurs années une urbanisation rapide qui est d'ailleurs appelée à se poursuivre. L'implantation sur son territoire de l'un des centres commerciaux les plus importants d'Europe lui procure un produit fiscal appréciable qui lui assure des marges de manœuvre dont ne disposent pas d'autres communes comparables. Sur le plan financier, la chambre a cependant constaté que, tout au moins en 2006 et 2007, la commune a emprunté, alors que son fonds de roulement et sa trésorerie étaient excédentaires et rendaient en conséquence inutile un recours à l'emprunt.

En ce qui concerne les ressources humaines, compte tenu de la progression des effectifs communaux, la chambre recommande la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle de leur nombre, de leur qualification et de leurs compétences.

Quant à la commande publique, la chambre demande à ce que la commune respecte les dispositions du code des marchés publics pour l'ensemble des marchés qu'elle conclue et n'exonère qu'à bon escient les entreprises redevables de pénalités pour retard dans la livraison des prestations.

1. RAPPEL DE LA PROCEDURE ET CHAMP DU CONTROLE

La chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail, à l'examen de la gestion de la commune de SERRIS au cours des exercices 2002 et suivants. Il a notamment porté sur la situation financière de la commune, la gestion des ressources humaines et la commande publique.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu, le 11 février 2009, avec M. Denis GAYAUDON, l'actuel maire de la commune.

Lors de sa séance du 28 avril 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été portées à la connaissance de la commune, le 1^{er} septembre 2009. Le maire y a répondu par lettre du 3 novembre 2009.

Après examen des éléments de réponse qui lui ont été ainsi transmis, la chambre, dans sa séance du 31 mars 2010, a formulé les observations définitives rapportées ci-dessous.

2. LA COLLECTIVITE ET SON ENVIRONNEMENT

Située à 39 km à l'Est de Paris, la commune de SERRIS fait partie du secteur IV, dénommé « Val d'Europe », de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée. Elle bénéficie d'une zone économique dynamique due essentiellement à l'implantation sur son territoire de l'un des centres commerciaux les plus importants d'Europe, qui lui procure la majeure partie de son produit fiscal et de la proximité d'Eurodisney, implanté sur le territoire de la commune limitrophe de CHESSY.

L'actuelle configuration de SERRIS est le résultat d'une urbanisation rapide. Ainsi, de 410 habitants en 1978, la population de l'ancien village est passée à 2 320 habitants en 1999 et à 5 716 en 2006. Entre les recensements de 2005 et de 2006 et le recensement complémentaire d'octobre 2007, le taux de croissance de la population s'approchait encore de 11 %.

SERRIS appartient au syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) du Val d'Europe. Il se caractérise, comme les communes qui le composent, par une richesse fiscale plus élevée que celle des collectivités comparables et par un potentiel fiscal, dont près des deux tiers sont issus de la taxe professionnelle.

3. L'ANALYSE FINANCIERE⁽¹⁾

Observation n° 3

Les recettes de fonctionnement de la commune ont globalement progressé de près de 14,4 % par an au cours de la période sous revue, à un rythme équivalent à celui du produit des impositions et de celui tiré des dotations versées par l'Etat.

Le produit fiscal représente, quant à lui, plus de 40 % des ressources de fonctionnement de la commune et provient presque essentiellement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, en raison de l'implantation sur son territoire du centre commercial du Val d'Europe⁽²⁾. Toutefois, au cours de la période sous revue, le produit de la taxe d'habitation a enregistré le taux d'augmentation le plus élevé, en raison d'une progression plus forte de ses bases. Pour 2008, les bases fiscales se sont globalement accrues de plus de 1,4 M€⁽³⁾, dont 0,7 M€ pour la taxe d'habitation, 0,2 M€ pour la taxe foncière frappant les ménages et 0,5 M€ pour la taxe foncière de nature économique.

Les taux d'imposition sont restés stables sur la période sous revue, à l'exception de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui a augmenté de 2,5 points en 2003. En 2007, par rapport à des communes comparables, le taux de la taxe d'habitation n'excédait que d'un point le taux moyen observé, en revanche, pour celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la différence était supérieure à sept points.

Au cours de la période sous contrôle, les charges de fonctionnement de la commune ont progressé de plus de 14,5 % par an en moyenne.

L'examen de leur structure montre qu'elles sont constituées, pour près de 54 %, par des charges de personnel et, pour plus de 38 %, par les charges à caractère général. Dans les communes appartenant à la même strate démographique, ces deux catégories de charges n'atteignent en moyenne respectivement que 49,5 % et 25 % du montant des dépenses de fonctionnement. On note également que, rapportées au nombre d'habitants, les charges à caractère général représentaient à la fin de l'année 2007 plus de 2,5 fois la moyenne constatée dans des communes comparables. Or, elles regroupent notamment des charges relatives à l'entretien des bâtiments communaux, au balayage des rues et à la restauration scolaire, qui ont le plus progressé, comme dans la plupart des villes nouvelles, soumises à une forte croissance démographique. Pour SERRIS, s'ajoutent d'autres contraintes qualitatives en matière d'environnement et d'aménagement imposées par la proximité des parcs d'Eurodisney.

Entre 2002 à 2007⁽⁴⁾, la capacité d'autofinancement de la commune a représenté, selon les années, entre 10,9 et 17,6 % des produits de fonctionnement. Nette du remboursement des annuités d'emprunt et rapportée au nombre d'habitants, elle a été de deux à près de quatre fois plus élevée que celle des communes de taille et situation comparables.

⁽¹⁾ Quand une comparaison est effectuée, le ratio moyen pris en considération correspond à celui défini au niveau national par la direction générale des finances publiques pour les communes appartenant à un groupement fiscalisé, de 3 500 à 5 000 habitants en 2002 et en 2003, de 5 000 à 10 000 habitants à compter de 2004.

⁽²⁾ Le produit de la taxe professionnelle est perçu par le SAN du Val d'Europe.

⁽³⁾ M€ : Millions d'euros.

⁽⁴⁾ Au moment du contrôle, les résultats de l'exercice 2008 n'étaient pas encore connus.

La capacité nette d'autofinancement a atteint son plus haut niveau en 2004. Elle s'est sensiblement réduite l'année suivante pour atteindre, en 2006 et 2007, environ un million d'euros. Ajouté aux autres recettes d'investissement hors emprunt, le montant obtenu constitue un financement disponible qui a excédé à trois reprises, en 2003, 2004 et 2006, les dépenses d'équipement⁽⁵⁾, comme le montre le tableau ci-après :

Capacité d'autofinancement disponible	-23 393	881 066	1 118 722	733 938	1 019 534	987 920
FCTVA et subventions (réel)	457 135	548 530	748 188	327 711	182 354	441 077
Subventions (ordre)						
Prod. des cessions et remb. créances (réel)		73 602		7 623	28 740	
Produit des cessions (ordre)	1 524	6			162 260	21 563
Variation de stocks (ordre)						
Autres recettes (réel)	4 989	1 835	4 295	3 950	10 502	24 874
Autres recettes (ordre)		10 423	-1 714	-1 079		
ICNE					2 173	-9 803
Financement propre disponible (b)	440 255	1 515 461	1 869 491	1 072 143	1 405 563	1 465 630
Dépenses totales d'inv. (hors emprunt) (a)	1 536 133	1 157 407	1 561 172	1 144 939	1 311 513	1 950 741
Besoin ou capacité de financement (c)⁽⁶⁾	1 095 877	-358 054	-308 319	72 796	-94 050	485 110

En se référant au tableau ci-dessous qui compare, pour chaque exercice, le besoin ou la capacité de financement au montant des emprunts mobilisés, la chambre a observé que le recours à l'endettement était justifié en 2002. Il n'a pas permis de couvrir le besoin de financement et l'équilibre financier n'a été atteint qu'en réduisant le fonds de roulement. En revanche, en 2006, la commune a mobilisé des emprunts pour plus de 1,1 M€, qui n'ont eu d'autre effet que d'accroître le fonds de roulement, qui a alors atteint plus de 1,2 M €. Pour 2007, la chambre a constaté une situation comparable. Les emprunts mobilisés ont couvert non seulement le besoin de financement de la section d'investissement, mais également accru de près de 0,5 M€ le fonds de roulement.

Emprunts nouveaux de l'année (d)	643 388	61			1 108 000	975 000
Besoin ou capacité de financement (c)	1 095 877	-358 054	-308 319	72 796	-94 050	485 110
Variation du fonds de roulement	-452 489	358 115	308 319	-72 796	1 202 050	489 890

Le tableau qui suit présente le montant de la trésorerie disponible à la fin de chaque exercice sous revue. Elle est restée relativement stable, autour de 1 M€, entre 2003 et 2005. En revanche, en 2006 et 2007, elle s'est très fortement accrue, atteignant respectivement plus de 2,7 M€ et plus de 3,1 M€. Cette forte augmentation ne peut s'expliquer que par une mobilisation d'emprunts au cours des deux exercices, en l'absence de tout besoin en la matière.

Trésorerie						
Comptes débiteurs	374 531	935 738	1 092 671	1 082 039	2 752 178	3 132 102
Dont comptes au trésor	374 531	935 557	1 086 015	1 074 697	2 744 336	3 117 654
Trésorerie	374 531	935 738	1 092 671	1 082 039	2 752 178	3 132 102

⁽⁵⁾ Dépenses de la section d'investissement, hors remboursement de l'annuité d'emprunt.

⁽⁶⁾ Le besoin de financement apparaît en positif, en revanche la capacité apparaît en négatif.

La chambre note cependant que l'endettement de la commune reste limité, puisque de 2002 à 2007, le ratio théorique de désendettement⁽⁷⁾ oscille entre 0,4 et 2,1 années. En outre, en 2007, la commune connaissait un encours de la dette par habitant deux fois moindre que celui des communes appartenant à la même strate démographique.

En conclusion, la chambre note que la commune de SERRIS connaît un important développement démographique et économique en raison de son statut de ville nouvelle qui se traduit par des charges mais aussi des recettes en augmentation permanente. Elle dégage cependant un autofinancement satisfaisant, si on le compare aux autres recettes d'investissement et aux dépenses de la même section. Elle dispose donc de marges de manœuvre qu'elle pourrait utiliser dans l'avenir. Toutefois, elle doit veiller à mobiliser les emprunts qu'elle contracte en fonction, d'une part, des besoins ou des capacités de financement dégagés par la section d'investissement et, d'autre part, du niveau de sa trésorerie disponible.

Dans sa réponse, le maire indique que, depuis 2004, la commune élabore des perspectives financières. Celle établie en 2005 montrait qu'elle connaîtrait, entre 2006 et 2008, une capacité d'autofinancement négative. Ne souhaitant pas augmenter la fiscalité locale, le conseil municipal a opté pour un financement d'une partie des immobilisations nouvelles par l'emprunt, même si cette décision se traduisait par une augmentation du fonds de roulement. Il ajoute que, contrairement à ce que faisait apparaître les prévisions, la commune a continué à être bénéficiaire du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) et de la dotation de solidarité urbaine (DSU), jusqu'en 2008 pour le premier et 2009 pour la seconde et ses ressources ont été ainsi accrues à due concurrence. Par ailleurs, s'appuyant sur le budget adopté pour 2009, il laisse entendre que celui-ci faisait apparaître une capacité nette d'autofinancement prévisionnelle négative. Ce que ne démontrent pas les documents transmis.

Quoi qu'il en soit, la chambre recommande expressément à la commune de veiller à mobiliser les emprunts qu'elle est appelée à contracter en fonction de ses besoins ou de ses capacités réels de financement, en d'autres termes d'ajuster, y compris en cours de gestion, le montant du recours à l'emprunt au niveau atteint par sa trésorerie, c'est-à-dire aux recettes effectivement perçues et non pas à celles prévues dans des documents prospectifs ou au budget de l'année.

4. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Les effectifs de la commune se sont accrus globalement, entre la fin de l'année 2002 et la fin de l'année 2007, de 60 %. Les hausses les plus importantes sont intervenues en 2005 et 2007, respectivement 25,25 % et de 23,26 %,

Cette progression a, sur la période sous revue, particulièrement concerné les secteurs technique (avec notamment le recrutement de 19 agents d'entretien), administratif et d'animation. Les services techniques communaux comptent une proportion importante (18 sur 45) d'agents d'entretien exerçant leurs fonctions à temps non complet.

⁽⁷⁾ Ce ratio correspond au nombre d'années qu'il faudrait à la commune pour se désendetter totalement, si elle consacrait à cet effet la capacité d'autofinancement dégagée au cours de chaque exercice.

Sur la même période, la progression des dépenses de personnel a, en conséquence, été particulièrement soutenue, comme le montre le tableau ci-après :

	évolution de 2002 à 2003	évolution de 2003 à 2004	évolution de 2004 à 2005	évolution de 2005 à 2006	évolution de 2006 à 2007
charges de personnel	4,70	17,07	20,81	12,17	17,48

Elles se sont accrues de 14,3 % en moyenne annuelle.

Ces évolutions s'expliquent par le statut de ville nouvelle de SERRIS et par les contraintes que font peser sur elle à la fois son dynamisme démographique, le développement urbain et, en conséquence, la nécessaire réponse à apporter en termes de services nouveaux à créer.

Le maire signale que la création de 15 nouveaux services entre 1999 et 2009 s'est traduite par le recrutement d'agents dans toutes les filières et non pas seulement dans celles à caractère technique. Il détaille également les mesures qui ont été mises en œuvre ou qui le seront dans le domaine de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, même si certaines d'entre elles n'y relèvent pas expressément. Dans un contexte de progression de sa démographie et donc de la demande de nouveaux services, la chambre incite la commune à poursuivre les efforts qu'elle a déjà accomplis en la matière en termes d'emplois, de qualification et des effectifs qu'elle est appelées à gérer.

5. LA COMMANDE PUBLIQUE

Pour ses achats de fournitures, de services et de travaux, la commune de SERRIS recourt presque essentiellement à des marchés passés en procédure adaptée, dans le respect des seuils fixés par le code des marchés publics⁽⁸⁾.

La chambre a cependant constaté que de nombreuses prestations ont été acquises « au fil de l'eau ». Des prestations identiques ont ainsi été commandées le même mois ou à un ou à plusieurs mois d'écart à la même entreprise ou à deux entreprises différentes. D'autres prestations à caractère récurrent ont également été commandées tout au long de l'année auprès de différents fournisseurs. Cette pratique ne répond pas aux dispositions de l'article 5 du code des marchés publics, qui prescrit pour tout pouvoir adjudicateur un recensement préalable de ses besoins dans leurs étendue et consistance.

En outre, cette pratique n'est également que la conséquence pour la commune d'une absence de détermination de catégories homogènes de services et de fournitures. Elle ne semble pas non plus prendre en considération la notion d'opérations pour les travaux, notamment d'entretien, qu'elle entreprend. Or, l'article 27 du code des marchés publics prescrit que le montant estimé des besoins est déterminé, quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auxquels il est fait appel et de marchés à conclure, en se référant, pour les travaux, à la notion d'opération⁽⁹⁾ et, pour les fournitures et les services, à des groupes de prestations considérées comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

⁽⁸⁾ L'article 28 du code des marchés publics prévoit que, lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils européens, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire.

⁽⁹⁾ A cet effet, est prise en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages.

Compte tenu de son développement, la commune sera appelée à passer des marchés de plus en plus nombreux et d'un montant en augmentation. Elle devra, dans ces conditions, respecter plus scrupuleusement qu'elle ne le fait aujourd'hui les dispositions du code des marchés publics.

Dans sa réponse, le maire explique que les errements observés par la chambre sont dus à l'absence, dans un premier temps, de services se consacrant à la commande publique et, depuis la création d'un tel service en 2004, par la montée en puissance de celui-ci. Il ajoute que la commune fait également appel, autant que de besoin, aux services d'un cabinet spécialisé dans le domaine de la commande publique.

La chambre a également remarqué qu'un certain nombre d'entreprises avaient été exonérées des pénalités pour retard dans la livraison des prestations, sur la base de certificats administratifs comportant des mentions contradictoires, laissant ainsi planer un doute sérieux sur la date effective d'achèvement des travaux en cause.

Le maire reconnaît que l'absence d'un service spécialisé n'a pas permis un suivi effectif de l'exécution des marchés en cause. Il ajoute que ce ne serait plus le cas aujourd'hui. Toutefois, pour éviter toutes contestations, la chambre demande qu'il ne soit procédé à une exonération des pénalités pour retard que dans les cas où elle est réellement justifiée.