



Chambre régionale des comptes
du Limousin

Le Président

Limoges, le 6 janvier 2010

Ref : RP/DT/10/N° 3

Objet : - transmission du rapport d'observations définitives sur la gestion
de la commune d'Ussel

Pièces jointes : - un rapport de 8 pages.

Madame le Maire,

Par lettre du 3 décembre 2009, j'ai porté à votre connaissance et à celle de M. Laurent CHASTAGNOL, votre prédécesseur, les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur l'examen de la gestion de la commune d'Ussel afin de vous permettre, si vous l'estimiez utile, d'apporter une réponse écrite à ces observations, en application des dispositions du code des juridictions financières.

Par lettre du 23 décembre 2009 reçue le 29 décembre, vous m'informez que ces observations n'appellent pas de réponses de votre part. Aussi le rapport d'observations définitives vous est à nouveau adressé pour être communiqué au conseil municipal dès sa plus proche réunion. En application des dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun des membres du conseil et donner lieu à débat.

.../...

Ce rapport d'observations définitives est également adressé au préfet ainsi qu'au trésorier-payeur général de la Corrèze. Après sa communication au conseil municipal, il est communicable de plein droit à toute personne qui en ferait la demande en application de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978. Aussi, je vous remercie de bien vouloir informer le greffe de la date à laquelle cette communication interviendra.

Je vous prie d'agréer, Madame le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Christophe ROSENAU

Madame Martine LECLERC
Maire d'Ussel
Mairie
26, avenue Marmontel
19208 – USSEL CEDEX

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DU LIMOUSIN**

COMMUNE D'USSEL

EXAMEN DE LA GESTION

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
(A compter de 2002)**

1 - Présentation

Sous-préfecture du département de la Corrèze, Ussel est située entre les monts d'Auvergne et le plateau de Millevaches. 3^{ème} commune du département, sa population, après avoir approché les 11 800 habitants en 1982, diminue depuis pour atteindre 10 250 habitants en 2006. Ce déclin démographique s'accompagne d'une diminution du nombre de foyers imposables (6 203 en 2004, 6 110 en 2007), tandis que le produit des impôts directs demeure à peu près stable. Depuis décembre 2003, Ussel fait partie de la communauté de communes "Ussel - Meymac - Haute-Corrèze" qui comprend 15 communes (17 251 habitants en 2008).

2 – La situation financière

2.1 - Les recettes de fonctionnement

Entre 2002 et 2008, les produits de fonctionnement courant du budget principal progressent globalement de 11 461 k€ à 12 662 k€ (tableau 1 annexe 1). Par habitant, le montant des produits est constamment inférieur à celui des communes de la même strate démographique, même si cet écart tend à se resserrer (- 7 % en 2008 contre - 26,5 % en 2002).

Avec 63,5 % des produits courants, la fiscalité constitue la première ressource communale, en hausse de 15 % entre 2002-2008. Avec la création de la communauté de communes, Ussel ne perçoit plus depuis 2004 la taxe professionnelle, mais une attribution de compensation. Le transfert de la médiathèque à la communauté de communes a entraîné une diminution de cette attribution de compensation.

Les dotations et subventions reçues, qui se composent essentiellement de la DGF, représentent la deuxième ressource communale (27,6 %), également en régression en 2008 par rapport à 2002.

Le produit des 3 taxes progresse de 13,9 % entre 2002 et 2008, soit 1,9 % en moyenne annuelle, la taxe d'habitation croissant de 705 k€ à 857 k€ et la taxe sur le foncier bâti de 905 à 1 080 k€. Exprimé par habitant, le produit fiscal de la commune est inférieur entre 2002 et 2008 à la moyenne de la strate 10 000 -20 000 habitants. Ainsi, en 2008, la taxe sur le foncier bâti s'élève à 205 €/hab (contre 222) et la taxe d'habitation à 97 €/hab (contre 167).

Les produits fiscaux, bien en deçà du produit moyen de la strate, marquent la volonté de la collectivité de limiter la pression fiscale, comme le montre l'évolution des taux, restés inchangés pendant 3 ans, de 2006 à 2008 (TH : 8,3 %, TFB : 18,8 % et TFNB : 93,9 %).

2.2 - Les dépenses de fonctionnement

Le total des charges de fonctionnement augmente de 22,1% entre 2002 et 2008, passant de 9 899 à 12 089 k€ Bien en-dessous de la moyenne de la strate nationale en 2002 (-31 %), elles se situent depuis 2005 dans cette moyenne. Les charges courantes non financières croissent de 9 254 k€ en 2002 à 11 070 k€ en 2008, soit de 1 817 k€ (+ 19,6 %) (voir tableau 2 annexe 1).

Les charges de personnel

Les frais de personnel, principale charge par nature (51,2% des charges de fonctionnement en 2008), croissent nettement, que ce soit en valeur relative ou absolue. En 2002, ils représentaient 38,6 % des charges non financières (3 569 k€), pourcentage qui atteint 54,4 % en 2008 (6 026 k€). Leur augmentation de 66 % entre 2002 et 2008 a rapproché progressivement la collectivité du niveau moyen de la strate. Cette progression des frais de personnels a pour origine l'intégration dans les effectifs de la collectivité des personnels du CCAS et de la caisse des écoles, ainsi que l'ouverture d'une cuisine centrale et d'une maison de l'enfance.

Les autres charges courantes

Troisième poste de dépenses en 2008 après le personnel et les achats et charges externes, les participations diminuent de 2 616 k€ en 2002 à 1 125 k€ en 2008 du fait de la disparition des contributions aux organismes de regroupement (- 1 033 k€), ainsi qu'au CCAS et à la caisse des écoles (- 501 k).

S'élevant à 709 k€ en 2008, les charges financières du seul budget principal ont progressé de 98 k€ (16,1 %) depuis 2002 et situent Ussel bien au-dessus de la moyenne des villes comparables (+ 57,5 % en 2008). Elles représentent 5,9 % des charges courantes de fonctionnement en 2008, contre 3,7 % pour la strate.

Le ratio de rigidité des charges qui mesure la part des dépenses incompressibles sous la forme du rapport « charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts / total des produits de fonctionnement », s'est fortement dégradé entre 2002 (0,42) et 2008 (0,56), le seuil des 10 % des communes ayant la situation la moins bonne se situant à 0,58.

2.3 - Résultats, excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

Les charges progressent deux fois plus vite que les produits entre 2002 et 2008 (22,1 % contre 10,5%). En conséquence, le résultat courant baisse de 1 562 k€ en 2002 à 573 k€ en 2008 (- 989 k€). A cette dégradation de la section de fonctionnement s'ajoute celle de la section d'investissement, plus accentuée. Le besoin d'investissement passe de - 140 k€ en 2002 à - 1454 k€ en 2008. Le résultat d'ensemble, excédentaire de 1422 k€ en 2002 devient déficitaire en 2008 (- 881 k€).

Cette diminution, surtout marquée entre 2007 (+ 2 286 k€) et 2008 (- 881 k€), provient principalement de la différence entre les ressources d'investissement (divisées par deux : de 8 010 k€ à 3 869 k€, soit - 4 114 k€), alors que les emplois d'investissement ne diminuent que de 21% (1 418 k€).

L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement est négative (- 30 %). La dégradation de la capacité d'autofinancement brut de 1939 k€ en 2002 à 1 167 k€ en 2008 (- 40 %) et surtout de la CAF nette de 557 à 128 k€ (- 77 %) traduit l'évolution de la situation financière de la collectivité (tableau 1 de l'annexe 2). La comparaison avec les autres communes de la strate confirme cette évolution négative et la faiblesse des finances de la commune. Si l'excédent de fonctionnement par habitant est en 2008 inférieur de 18,2 % de celui de la moyenne des communes de la strate, la comparaison de la CAF nette est encore plus défavorable : supérieure de + 38,8 % en 2002 (49 contre 30 €/hab), elle devient significativement inférieure en 2008 (7 €/hab contre 54).

2.4 – L'endettement

Au titre du seul budget principal, l'encours de la dette s'élevait à 11 943 k€ en 2002 (soit 1 055 €/hab contre 938 € pour la moyenne de la strate), pour atteindre 16 812 k€ en 2008 (soit 1 489 €/habitant pour une moyenne de la strate de 933 €/hab). Les données consolidées comprenant la dette également détenue à travers les budgets annexes (voir tableau 2 annexe 2) sont, à la clôture de l'exercice 2008, significativement supérieures : l'encours total de la dette s'élève à 30,7 M€ et représente près de 2 500 € de dette par habitant. Si la charge des intérêts a pu être lissée, voire diminuée au cours de la période examinée, cela résulte au premier chef de l'allongement de la durée de remboursement. De son côté, la capacité de désendettement, également en raison de l'évolution de la capacité d'autofinancement, était inférieure à 9 ans en 2002 pour dépasser 15 ans en 2008 (près de 24 ans en raisonnant en budget consolidé).

La chambre constate que la collectivité a encore emprunté 2,5 M€ en 2009 pour achever de financer les importants travaux engagés (piscine, réfection de la place Voltaire...). Par ailleurs, l'examen des projets d'investissement révèle que leur financement suppose un nouvel accroissement de l'endettement de la collectivité. En l'état de sa situation financière, Ussel devra préalablement rétablir et renforcer sa capacité d'autofinancement et la porter à un niveau permettant d'établir des plans de financement compatibles avec ses projets.

En réponse, la commune indique, qu'afin de rétablir de façon pérenne sa situation financière notamment sa capacité d'autofinancement, elle a décidé d'augmenter les recettes (progression de 5 % en 2009 des taxes sur les ménages) et de contenir les dépenses. En matière d'endettement, elle envisage de limiter le recours à l'emprunt de façon à mettre en œuvre un désendettement effectif.

3 – La gestion du personnel

Les effectifs

Depuis 2005, les tableaux des effectifs, ne comptabilisent que les postes budgétaires relatifs aux emplois permanents pourvus de titulaires et de personnels non titulaires ainsi que les agents non recrutés sur des contrats à durée déterminée d'une durée

maximale de trois ans. Si la chambre est convenue que le besoin d'agents non titulaires recrutés pour remplacer le personnel absent n'est pas prévisible, il n'en est pas de même du travail saisonnier.

Il appartient au conseil municipal, conformément à l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, d'autoriser tous les postes budgétaires qui serviront de supports aux effectifs de titulaires et de contractuels, y compris les emplois saisonniers et les besoins occasionnels, et d'effectuer un suivi en nombre et en ETP des emplois.

Afin de suivre la totalité des emplois, et en particulier les agents non titulaires non permanents au tableau des effectifs, la commune a demandé l'aide technique du Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de la Corrèze.

Avantages en nature

Il ressort de l'instruction que le personnel communal ne paie pas les repas et que cet avantage, qui n'a été autorisé par aucune délibération du conseil municipal, n'est pas, au surplus, déclaré par la collectivité employeur. Cet avantage qui concerne environ 35 agents pour 400 repas par mois s'analyse comme un avantage en nature, voire un complément de rémunération. Il appartient à la collectivité, dans le respect des règles régissant l'octroi d'avantages en nature et des compléments de rémunération, de prendre une délibération fixant l'avantage qu'elle entend attribuer à ses agents. L'avantage en cause devra également faire l'objet des déclarations fiscales et sociales réglementaires. La chambre prend acte de l'engagement de la collectivité de mettre un terme à cette situation.

4 – La gestion du patrimoine

La collectivité tient un état de l'actif retraçant son patrimoine immobilier et mobilier. Toutefois un contrôle sur place a montré qu'il était impossible de rapprocher l'inventaire physique et l'état de l'actif, puisque les services communaux n'identifient pas les biens immobilisés. La chambre invite la commune à se référer aux circulaires interministérielles du 31 décembre 1998 n° NOR/FPP/A/96/10112/C du 31 décembre 1996, n° NOR/INT/B/B97/01186/C du 7 novembre 1997 et n° NOR/ECO/R/98/06020/C relatives aux travaux de recensement des immobilisations et d'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif, et rappelle l'obligation de produire un inventaire cohérent avec la comptabilité. En réponse, la collectivité indique avoir saisi la trésorerie en vue de faire coïncider les états respectifs de l'actif et de produire un inventaire cohérent.

S'agissant de l'utilisation des véhicules communaux, la gestion des déplacements fait l'objet d'un suivi informatisé par le fournisseur de carburants. S'il existe un document comprenant par véhicule, les dates d'achat de carburant, leur kilométrage au moment de l'achat, les identités de leur chauffeur, les quantités achetées et les consommations, ce suivi ne permet ni d'identifier le chauffeur du véhicule en dehors de tout achat de carburant, ni de suivre ses déplacements et les distances qu'il parcourt. Il n'équivaut pas à la tenue de carnets de bord. La chambre prend acte des régularisations et améliorations intervenues depuis 2008 en matière de gestion des véhicules communaux.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, la commune met gratuitement à disposition des locaux et/ou des avantages en nature associés (eau, gaz, électricité et entretien) à plus de 40 associations, alors que seules certaines d'entre elles ont signé une convention d'occupation avec la commune. Afin de sécuriser juridiquement ses relations avec les associations, la chambre recommande à la commune, s'agissant de la mise à disposition du patrimoine communal, d'établir des conventions fixant les droits et les obligations de chaque partie au contrat (responsabilité, assurances, entretien). Elle prend acte de l'engagement en ce sens de la collectivité.

Enfin, alors qu'elle dispose d'un important patrimoine immobilier (une quarantaine d'immeubles), Ussel ne tient pas de comptabilité analytique lui permettant de connaître les coûts de maintenance de ce patrimoine. La collectivité ne peut donc évaluer précisément la charge induite par un immeuble, qu'il soit utilisé pour ses besoins, mis à disposition à titre gratuit ou loué. La chambre recommande un suivi régulier du coût d'entretien des immeubles constituant son patrimoine, ce qui permettra à la collectivité de choisir, de façon éclairée, d'en conserver l'intégralité ou non, et de prévoir le financement des opérations pluriannuelles de maintenance. Malgré l'absence d'une comptabilité analytique formalisée, la collectivité indique en réponse envisager de mettre en place un suivi approprié du coût d'entretien de son patrimoine.

Délibéré par la chambre le 25 novembre 2009

Le Président

Christophe ROSENAU

Tableau 1 : Les recettes de fonctionnement

Produits de fonctionnement (K€)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002 2008	Évol annu
Impôts et taxes perçus	6 811	7 006	7 945	8 014	8 083	7 868	7 831	15%	2,0%
Dotations et subventions reçues	4124	4109	2796	3254	3547	3 669	3 405	-17%	-2,7%
Produits des services	349	342	424	881	860	853	876	151%	14,0%
Travaux en régie	0	0	0	18	44	74	83		
Autres produits	145	135	137	146	139	118	127	-12%	-1,8%
Produits courants non financiers	11 429	11 592	11 302	12 313	12 673	12 582	12 323	8%	1,1%
Produits courants financiers	0	1	0	2	4	23	11		
Total produits courants	11 429	11 593	11 302	12 316	12 677	12 605	12 334	8%	1,1%
Produits exceptionnels	32	178	156	267	397	335	328	922%	39,4%
Total produits courants	11 461	11 771	11 458	12 583	13 075	12 940	12 662	10%	1,4%
Par habitant (€)	1013	1040	1014	1113	1155	1144	1119		
moyenne de la strate	1281	1374	1116	1133	1165	1198	1197	-1,2%	-6,56%
différence	-268	-334	-102	-20	-10	-54	-78		
%	-26,50%	-32,10%	-10,10%	-1,80%	-0,90%	-4,70%	-6,97%		

Tableau 2 : charges de fonctionnement

Charges de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008	Evol an
Traitements, salaires, charges soc.	3 569	3 787	3 960	5 489	5 687	5 726	6 026	68,8 %	7,8 %
Achat et charges externes	2 424	2 850	2 932	3 135	3 143	2 991	2 882	18,9 %	2,5 %
Impôts et taxes	145	168	154	168	180	203	209	44,4 %	5,4 %
Participations et interventions	2 600	2 299	1 897	1 368	1 303	1 142	1 207	- 53,6 %	- 10,4 %
Dotations aux amortissements	377	426	533	617	589	586	543	44,2 %	5,4 %
Autres charges	138	138	140	142	165	166	202	46,5 %	5,6 %
Charges courantes non financières (I)	9 254	9 669	9 616	10 921	11 067	10 815	11 070	19,6 %	2,6 %
Charges courantes financières (II)	611	643	613	741	739	807	709	16,1 %	2,2 %
Charges courantes (I + II)	9 865	10 312	10 230	11 662	11 806	11 622	11 780	19,4 %	2,6 %
Charges exceptionnelles (III)	34	130	138	252	264	275	309	803,9 %	37,0 %
Total	9 899	10 443	10 367	11 913	12 070	11 897	12 089	22,1 %	2,9 %
Par habitant	875	923	916	1 053	1 067	1 051	1 068		
Moyenne de la strate	1 146	1 231	986	1 008	1 038	1 080	1 079	- 5,8 %	- 0,9 %
Différence	- 271	- 308	- 70	45	29	- 29	- 11		
%	- 31,0 %	- 33,4 %	- 7,6 %	4,3 %	2,7 %	- 2,8 %	- 1,0 %		

Tableau 1 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement

EBF et CAF	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2002-2008	Evol. annuelle
EBF	2552	2349	2218	2010	2195	2354	1796	-29,6%	-4,9%
par habitant	226	208	196	178	194	208	159		
strate	214	217	195	191	197	188	188	-12,1%	-1,8%
différence	12	-9	1	-13	-3	20	-29		
%	5,3%	-4,3%	0,5%	-7,3%	-1,5%	9,6%	-18,2%		
CAF brute	1939	1730	1629	1309	1593	1630	1116	-42,4%	-7,6%
par habitant	171	153	144	116	141	144	99		
strate	168	181	160	157	160	153	154		
différence	3	-28	-16	-41	-19	-9	-55		
%	1,8%	18,3%	-11,1%	-35,3%	-13,5%	-6,3%	-55,6%		
CAF nette	557	665	44	242	260	365	77	-86,2%	-24,6%
par habitant	49	59	4	21	23	32	7		
strate	30	35	44	53	56	54	54		
différence	19	24	-40	-32	-33	-22	-47		
%	38,8%	40,7%	1000,0%	152,4%	143,5%	68,8%	671,4%		

Source : fiches MINEFE

Tableau n° 2 montants en euro

	Encours de la dette			Intérêts des emprunts			Amort. du capital de la dette			Encours de la dette/Population		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Budget consolidé dont :	27 438 220	28 163 108	30 702 997	1 031 472	1 015 493	1 076 230	1 842 281	1 865 289	1 661 119	2 422	2 425	2 489
- Budget principal	17 267 970	16 850 571	16 812 124	665 100	644 911	638 517	1 332 670	1 264 792	1 038 954	1 489	1 526	1 489
- BA Eaux	4 015 847	4 531 429	4 306 410	145 135	157 932	189 239	159 216	194 418	225 019	359	355	400
- BA Assainissement	3 380 456	4 056 552	6 755 759	153 873	151 247	189 651	200 822	223 904	270 793	316	299	358
- BA Location Immeubles	1 642 729	1 570 976	1 519 526	14 115	12 273	12 666	89 272	71 753	51 450	153	145	139
- BA Abattoirs	1 054 334	952 262	884 885	49 317	45 893	43 038	52 378	102 072	67 377	98	93	84
- BA Déchetterie Entreprises	72 568	66 924	61 0008	3 522	2 996	3 030	5 386	6 645	5 916	7	6	6