



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE D'ULLY-SAINT-GEORGES (Département de l'Oise)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 8 janvier 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	5
1.1 Éléments de description de la commune.....	5
1.2 Les structures intercommunales dont la commune est membre	5
1.3 Le fonctionnement de la commune.....	6
1.3.1 Les ressources humaines.....	6
1.3.2 Les véhicules de service	9
2 LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU GROUPE SCOLAIRE.....	10
2.1 Une opération structurante pour la commune.....	10
2.2 Une opération conduite dans le respect des règles des marchés publics	11
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE DÉLIVRÉE PAR LA COMMUNE.....	13
3.1 Le rapport sur les orientations budgétaires et les informations statistiques, fiscales et financières	13
3.2 La tenue des comptes administratifs	13
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	15
4.1 Les taux d'exécution budgétaire	15
4.2 La qualité de l'information comptable, budgétaire et financière	17
4.2.1 La comptabilité d'engagement.....	17
4.2.2 Les restes à réaliser.....	17
4.2.3 Le patrimoine communal	17
5 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	20
5.1 Les performances financières de la commune	20
5.2 Les principales recettes	21
5.2.1 Les ressources fiscales.....	21
5.2.2 Les ressources institutionnelles et de péréquation	22
5.2.3 Les ressources d'exploitation	22
5.3 Les principaux postes de dépenses	23
5.3.1 Les charges de personnel	24
5.3.2 Les charges à caractère général	24
5.3.3 Les subventions versées et les prestations en nature	25
5.3.4 Les autres charges de gestion	25
5.3.5 Les principales dépenses d'équipement.....	26
5.3.6 Un niveau d'endettement élevé.....	27
5.4 La gestion de la trésorerie	27
5.5 L'analyse financière prospective	28
ANNEXE	29

SYNTHÈSE

Située dans le département de l'Oise entre Beauvais et Chantilly, la commune d'Ully-Saint-Georges compte 1 900 habitants en 2018, emploie 66 agents (22,49 équivalents temps plein) et dispose d'un budget principal de 3,12 M€. Si sa population a pratiquement triplé depuis 1968, elle a diminué cependant de 0,7 % par an en moyenne entre 2014 et 2018.

Au cours de cette période, la commune s'est engagée dans la construction d'un pôle éducatif (groupe scolaire, restaurant scolaire, médiathèque et accueil périscolaire avec l'objectif d'offrir aux élèves et aux enseignants un meilleur cadre de vie) d'un montant de 3,32 M€ hors taxes, qui est à l'origine de la dégradation de sa situation financière.

Pour financer cette opération, qui a été achevée en 2019, la commune a, en effet, souscrit trop prématurément, en 2012, deux emprunts pour un montant total d'1,65 M€ qui ont grevé ses capacités financières, dans un contexte où ses charges de personnel n'ont pas été suffisamment maîtrisées. En outre, en 2019, elle a dû souscrire un prêt à court terme d'un montant d'1,49 M€ dans l'attente du versement des financements prévus.

Compte tenu de son endettement élevé et d'un niveau d'épargne brute trop faible, le nombre d'années nécessaires à la commune pour se désendetter, si elle y consacrait toute son épargne, atteint 53,4 années fin 2018, ce qui devrait durablement obérer ses marges financières.

En l'état, sans un net redressement, elle ne peut envisager de nouveaux investissements et doit consacrer ses efforts à la réduction de ses charges de gestion, notamment de personnel et ce, alors même que la fiscalité supportée par les ullysiens est près de 30 % supérieure à celle des habitants dans des communes comparables.

RECOMMANDATIONS¹

Rappel au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit unique : procéder au contrôle des régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.				X	23

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre en ligne une note de synthèse retraçant les informations budgétaires et financières essentielles.	X				13
Recommandation n° 2 : compléter l'annexe C1.1 du compte administratif en indiquant les effectifs des agents contractuels et énumérer les prestations en nature dans l'annexe B1.7 dédiée aux concours attribués à des tiers.				X	14
Recommandation n° 3 : améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.				X	17
Recommandation n° 4 : mettre en place, en liaison avec le comptable public, un inventaire fiabilisé en adéquation avec l'état d'actif.				X	18

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Ully-Saint-Georges (Oise) pour les années 2014 et suivantes a été ouvert le 27 juin 2019 par lettre du président de la chambre adressée à Mme Nicole Robert, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 4 septembre 2019 avec l'intéressée.

Lors de sa séance du 10 septembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires, notifiées à l'ordonnateur en fonctions, qui y a répondu par courriels et courrier des 3 et 5 décembre 2019.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 8 janvier 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur le fonctionnement et l'organisation de la commune, la qualité de l'information comptable, budgétaire et financière, la fiabilité des comptes et la situation financière.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Éléments de description de la commune

Située dans le département de l'Oise entre Beauvais et Chantilly, la commune d'Uilly-Saint-Georges compte 1 900 habitants en 2018, emploie 66 agents et dispose d'un budget principal de 3,12 M€.

Si sa population a pratiquement triplé depuis 1968, elle a diminué de 0,7 % par an en moyenne entre 2014 et 2018. 55,5 % des contribuables sont imposables contre 43,4 % sur le plan national. Le revenu fiscal moyen par ménage est de 29 030 € contre 26 461 € au plan national. Au 2^{ème} trimestre 2019, le taux de chômage dans la zone d'emploi de Beauvais, à laquelle appartient la commune, s'élève à 8,7 %⁶ contre 8,5 % au niveau national.

La commune disposait d'une école maternelle, d'une école primaire dans deux bâtiments distincts et d'une halte-garderie/centre de loisirs. Un groupe scolaire de 1 200 m² a ouvert ses portes en novembre 2019. Les écoles maternelle et primaire sont désormais regroupées au sein d'un établissement comprenant une salle de restauration scolaire, un accueil périscolaire et une médiathèque.

Elle possède également un dojo et une salle multifonctions, une salle polyvalente, un mini-stade réservé aux écoles et un terrain de tennis.

1.2 Les structures intercommunales dont la commune est membre

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la commune fait partie de la communauté de communes Thelloise⁷, née de la fusion de la communauté de communes du Pays de Thelle et de la communauté de communes la Ruraloise. Celle-ci est désormais composée de 40 communes pour une population totale de 60 100 habitants.

Cette intercommunalité exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, de collecte et de traitement des déchets des ménages et déchets assimilés, de gestion des aires d'accueil des gens du voyage et de gestion des milieux aquatiques et préventions des inondations (GEMAPI).

La communauté de communes Thelloise assure des compétences optionnelles en matière d'assainissement, d'habitat, de cadre de vie et de logement, d'action sociale d'intérêt communautaire, de protection et de mise en valeur de l'environnement et de la voirie ainsi qu'une compétence facultative en matière de transports.

⁶ Source : INSEE – Taux de chômage en France métropolitaine (<https://WWW.insee.fr/fr/statistiques/1893230>).

⁷ La communauté de communes Thelloise a été créée à compter du 1^{er} janvier 2017 par arrêté préfectoral du 2 décembre 2016 (cf. délibération du conseil municipal d'Uilly-Saint-Georges du 26 décembre 2017).

La commune est également membre du syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable d'Ully-Saint-Georges.

Par délibération du 19 janvier 2017, le conseil municipal a autorisé la maire à signer une « convention constitutive pour le groupement de commandes concernant le marché d'entretien courant et exécution de revêtements superficiels de la voirie communale et d'intérêt communautaire située sur le territoire de la communauté de communes du Pays de Thelle ».

1.3 Le fonctionnement de la commune

1.3.1 Les ressources humaines

Si la commune n'a pas mis en place de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, elle a, toutefois, récemment élaboré un règlement intérieur pour le personnel, qui sera soumis au conseil municipal avant transmission au centre de gestion de l'Oise.

1.3.1.1 Les effectifs

D'après le tableau transmis par la commune, l'effectif serait de 21 agents titulaires⁸ et 45 non-titulaires⁹ pour 2018, soit un total de 66 agents correspondant à 22,49 équivalents temps plein (ETP).

La majorité du personnel est à temps partiel et affecté au service enfance et jeunesse (46,9 % du personnel de la commune) et au service technique (41,9 %).

Dans sa réponse à la chambre, la maire considère que le nombre élevé d'agents dans les services « enfance et jeunesse » mais aussi « techniques » est justifié par le choix de la commune de les gérer elle-même, sans avoir recours aux délégations de service public.

Le nombre de personnels titulaires a presque doublé entre 2014 et 2018, passant de 11 agents à 21 (cf. annexe n° 1). Il augmente essentiellement au sein des services techniques (de 3 à 9 agents) et du service enfance et jeunesse (de 4 à 7 agents).

La plupart des agents contractuels ont été recrutés, comme il se doit, sur des emplois saisonniers et occasionnels (animateurs pour l'accueil de loisirs sans hébergement, adjoints d'animation et adjoints techniques)¹⁰.

⁸ Soit 14,36 équivalents temps plein.

⁹ Soit 8,13 équivalents temps plein.

¹⁰ Les annexes sur le personnel des comptes administratifs 2014 à 2018 ne recensent pas les effectifs correspondant aux agents contractuels.

La commune ne disposait pas, jusqu'en 2019¹¹, d'agent appartenant à la catégorie A¹², pour assurer l'encadrement du personnel municipal. L'effectif physique en 2018 se répartissait entre 5 agents de catégorie B et 61 agents de catégorie C, y compris les emplois saisonniers et occasionnels.

L'ordonnateur indique, en réponse, que, pour faire face à la hausse de fréquentation de l'accueil périscolaire, avec plus de 50 élèves, la commune a recruté un directeur contractuel en 2018, qui assure également la direction de l'accueil de loisir et, à l'avenir, celle de la médiathèque.

En 2017, dernière année de comparaison disponible, les effectifs municipaux, alors de 19 agents hors emplois saisonniers et occasionnels, représentaient pratiquement le double des effectifs moyens des communes appartenant à la même strate démographique de 500 à 2 000 habitants, qui s'élevaient à 10 agents¹³. Toutefois, il convient de relever que la commune est très proche de la strate de 2 000 à 3 500 habitants, pour laquelle les effectifs moyens des communes sont de 31 agents.

La commune prend une délibération à chaque modification du tableau des effectifs joint aux documents budgétaires.

Le conseil municipal est régulièrement informé de la création et la suppression de postes, ainsi que du nombre d'agents non-titulaires recrutés sur des emplois permanents ou temporaires (saisonniers et occasionnels).

Le régime indemnitaire versé aux agents municipaux n'appelle pas d'observation.

1.3.1.2 La durée annuelle du travail

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 h, selon le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié. Elle correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à partir du 1^{er} janvier 2005.

Par délibération du 7 décembre 2001, le conseil municipal a décidé de fixer la durée du temps de travail à 35 heures par semaine avec aménagement du temps de travail sur l'année à compter du 1^{er} janvier 2002. Le règlement de mise en œuvre annexé à ladite délibération prévoit une durée de 37 h par semaine pour les services techniques.

Par délibération du 16 décembre 2004, le conseil municipal a décidé de fixer la journée de solidarité au lundi de Pentecôte pour l'ensemble du personnel.

¹¹ Date à laquelle la directrice de la halte-garderie a été promue.

¹² Catégorie A : encadrement supérieur ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie C : agents d'exécution.

¹³ Source : direction générale des collectivités locales « collectivités locales en chiffres ». Ce chiffre correspond aux effectifs physiques (effectifs qui ne sont pas en ETP et qui correspondent aux emplois principaux, tous statuts, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, les assistants maternels et les apprentis).

En l'absence de règlement intérieur pour le personnel, en cours d'élaboration, la commune a transmis un document sur les congés annuels. Il précise qu'outre les congés légaux, chaque agent bénéficie de deux jours de fractionnement, des congés exceptionnels (mariage, déménagement...) et de diverses autorisations d'absences. Les agents des services techniques bénéficient spécifiquement de 10 jours de récupération de temps de travail pour un temps complet.

Par ailleurs, le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) érige, en principe, une compensation des heures supplémentaires sous la forme de repos. La collectivité peut, à défaut, indemniser les heures supplémentaires effectuées. Deux types de rémunérations peuvent être versées : des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), pour les agents de catégories C et B et des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) pour les agents de catégorie A et catégorie B (dont l'indice brut est supérieur à 380).

En tout état de cause, le versement des heures supplémentaires est subordonné à la mise en place d'un dispositif automatisé de contrôle, la seule dérogation existante concernant les personnels exerçant leurs activités hors de locaux de rattachement, ou pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de bénéficier des IHTS est inférieur à 10.

Compte tenu des effectifs peu élevés, la commune n'a pas mis en place ce dispositif de contrôle du temps de travail.

Les heures supplémentaires concernent principalement les agents appartenant aux services généraux (notamment en 2014 et 2018 avec une moyenne de 317 h) et à l'accueil de loisirs sans hébergement (avec une moyenne de 146 h par an).

Au vu des données transmises, le coût des heures supplémentaires a varié. Ainsi, en 2018, celles-ci représentent 510 h pour un coût total de 7 620 €.

Tableau n° 1 : Coût des heures supplémentaires rémunérées entre 2014 et 2018

	2014		2015		2016		2017		2018	
	Nombre d'heures	Coût (en €)								
Services généraux	339	4 238	86	1 336	13	197	49	847	295	4 449
ASLH	40	547	200	2 690	168	1 899	153	2 092	166	2 322
Halte-garderie	32	387	13	216	4	48	0	0	20	388
Restauration scolaire	0	0	0	0	0	0	2	19	29	461
Total	411	5 172	299	4 242	187	2 182	204	2 958	510	7 620

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la commune.

La commune a précisé qu'en 2018, le départ de la secrétaire générale ainsi que la mise en place de l'impôt à la source, la création du répertoire unique, la dématérialisation, le recensement et l'opération de construction d'un pôle éducatif, avaient engendré une augmentation des heures supplémentaires.

La chambre invite la collectivité, compte tenu de la fragilité de sa situation financière, à privilégier la compensation des heures supplémentaires sous la forme de repos plutôt que le versement d'indemnités.

Dans sa réponse à la chambre, la maire précise que le nombre d'heures supplémentaires devrait diminuer à l'avenir.

1.3.1.3 L'absentéisme

Entre 2014 à 2018, l'absentéisme est en hausse. Il passe de 80 à 181 jours (+ 101 jours) en raison essentiellement des arrêts de maladie ordinaire (120 jours) et d'un accident du travail d'un agent affecté aux services techniques (61 jours).

En 2018, il concerne majoritairement les agents des services techniques (125 jours).

En se basant sur 220 jours ouvrés (soit hors week-end et jours fériés), il représentait 0,8 équivalent temps plein (181 jours/220), soit 3,6 % des 22,49 ETP. Ce taux est nettement inférieur à celui de la moyenne nationale (9,2 % hors congé maternité), qui s'établit à 9,8 % en 2018¹⁴ dans les collectivités territoriales.

1.3.2 Les véhicules de service

L'article L. 2123-18-1-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage¹⁵ ».

La commune dispose de quatre véhicules légers essentiellement utilisés par le personnel des services techniques et, dans une moindre mesure, par le service administratif et les élus. Elle a mis en place des carnets de bord.

Cependant, il n'existe pas de règlement d'utilisation. La chambre invite la commune à y remédier.

¹⁴ Source : étude Sofaxis de juin 2018 : premières tendances 2017 des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales.

¹⁵ Article issu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

2 LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU GROUPE SCOLAIRE

La chambre s'est intéressée en priorité à la principale opération d'investissement de la période. Le coût de la construction du nouveau groupe scolaire communal s'élève, en effet, à 3,3 M€ hors taxes. Cette opération consiste dans le regroupement des écoles primaires et maternelle au sein d'un même pôle éducatif. Le nouvel équipement comprend, par ailleurs, une salle de restauration scolaire, l'accueil périscolaire et une médiathèque. Il est implanté en plein centre du bourg sur le site de l'école actuelle et d'une ancienne ferme.

Cette opération s'inscrit dans le cadre d'un projet plus large incluant la gestion des flux de véhicules et du stationnement, l'aménagement de liaisons piétonnes sécurisées ainsi que celui d'un jardin public.

2.1 Une opération structurante pour la commune

En 2012, un premier projet de construction d'un nouveau groupe scolaire avait été lancé, puis abandonné en l'absence de maîtrise du foncier nécessaire. Il est à l'origine de la souscription beaucoup trop prématurée et inutile, en 2012, d'1,65 M€ d'emprunts, ce qui s'est avéré onéreux pour les finances de la collectivité, qui a dû payer des charges financières.

Le plan de financement de la nouvelle opération a été arrêté, sans étude d'impact préalable pour apprécier les coûts de fonctionnement à venir, par délibération du 19 janvier 2017.

Dans le détail, les travaux de construction d'un groupe scolaire de huit classes s'élèvent à 2 035 868 €, de la médiathèque à 224 820 €, de l'accueil périscolaire et du restaurant scolaire pouvant accueillir 200 rationnaires à 688 879 €. Le montant total est ainsi de 2 949 567 €, dont 1 271 628 € sont à la charge de la commune. Le complément de financement est assuré par l'État, à travers le versement de la dotation d'équipement des territoires ruraux, et le département de l'Oise pour des montants, respectivement, de 858 740 € et 819 197 €.

À ce montant initial, la commune prévoit d'ajouter, en 2020, la démolition des anciennes écoles préfabriquées, contenant de l'amiante, dont le coût pourrait s'élever à 120 000 €. La commission d'appel d'offres s'est réunie le 4 septembre 2019 afin de modifier le plan de financement en conséquence.

Les travaux de construction du groupe scolaire ont pris du retard, les classes n'ayant ouvert qu'en novembre 2019.

Dans sa réponse à la chambre, la maire précise qu'en 2020, l'ancienne école devrait être démolie et les aménagements extérieurs permettant la sécurisation des familles réalisés.

2.2 Une opération conduite dans le respect des règles des marchés publics

La commune, malgré sa taille, a su mener correctement son opération et maîtriser la procédure de passation des marchés publics.

Ainsi en premier lieu, elle a signé une convention d'assistance à maîtrise d'ouvrage en phases d'études, de conception et de réalisation le 26 avril 2016. La rémunération de l'assistant du maître d'ouvrage (AMO) est fixée forfaitairement à 21 800 € et doit être versée au fur et à mesure de l'opération.

Un avenant n° 1 à la convention de maîtrise d'ouvrage signé le 19 décembre 2017 entre la commune et l'AMO a porté la rémunération de ce dernier à 23 000 €, compte tenu de la hausse du montant prévisionnel des travaux, qui est passé de 2,2 M€ hors taxes (HT) à 3,2 M€ HT aux motifs suivants :

- « - *Au vu de la nature des sols, des fondations doivent être mises en place ce qui entraînent une plus-value ;*
- *A la demande de la maîtrise d'ouvrage, intégration d'une médiathèque dans le groupe scolaire ;*
- *Prise en charge de la démolition des préfabriqués existants qui accueillent l'école (présence d'amiante) et aménagement de la zone sécurisée permettant la liaison douce et en sécurité des enfants de l'arrivée du car jusqu'au groupe scolaire. »*

Ainsi, les travaux liés aux fondations, l'intégration d'une médiathèque dans le projet de construction du groupe scolaire et la démolition des préfabriqués existants qui accueillent l'école primaire actuelle pour y construire à la place un parking ont entraîné un surcoût de l'opération estimé à 1 M€ HT.

À l'issue d'une mise en concurrence sur la base d'un règlement de consultation, d'un cahier des clauses administratives particulières (CCAP) et d'un cahier des clauses techniques particulières (CCTP), la commune a retenu les entreprises pour les travaux de construction du groupe scolaire comportant une tranche ferme et une tranche optionnelle répartis en 13 lots¹⁶ pour un montant total de 3 250 063,53 €.

Par délibération du 1^{er} avril 2019, le conseil municipal a approuvé la passation d'avenants concernant plusieurs lots, qui ont entraîné une augmentation du montant de l'opération de 73 223,04 € HT, soit un montant total de 3 323 280,92 € HT.

¹⁶ Les marchés à tranches sont des marchés fractionnés comportant une tranche ferme et une ou plusieurs tranches optionnelles dont l'exécution, incertaine pour des motifs notamment d'ordre technique, économique ou financiers, est conditionnée à leur affermissement par le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De 2014 à 2018, la commune a mené une importante opération d'investissement, dans le respect du cadre juridique des marchés publics. La construction du pôle éducatif (groupe scolaire, restaurant scolaire, médiathèque et accueil périscolaire) s'élève à plus de 3,3 M€, autofinancé à environ 40 %. Toutefois, elle a emprunté beaucoup trop précocement en 2012 un montant d'1,65 M€, ce qui a grevé les finances communales.

Les effectifs municipaux ont augmenté en lien avec l'évolution des services à la population. Avec un taux de 3,6 %, l'absentéisme au sein du personnel communal est très nettement inférieur à la moyenne nationale. La commune devra veiller à maîtriser le coût des heures supplémentaires

3 L'INFORMATION FINANCIÈRE DÉLIVRÉE PAR LA COMMUNE

3.1 Le rapport sur les orientations budgétaires et les informations statistiques, fiscales et financières

La commune a publié, dans le bulletin municipal de juillet 2019, les informations budgétaires et financières essentielles du compte administratif 2018 et du budget primitif 2019.

Afin d'assurer une bonne information des élus et des administrés, la chambre lui recommande de mettre en ligne sur son site internet une note de synthèse reprenant ces informations.

Recommandation n° 1 : mettre en ligne une note de synthèse retraçant les informations budgétaires et financières essentielles.

La maire indique, dans sa réponse, qu'elle a mis en ligne les informations budgétaires et financières essentielles du compte administratif 2018 et du budget primitif 2019.

La chambre relève également positivement que les comptes administratifs 2014 à 2018 présentent un certain nombre de ratios malgré l'absence d'obligation en la matière¹⁷. Toutefois, ceux sur l'encours de la dette et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ne sont pas produits, comme les ratios moyens nationaux, qui autorisent des comparaisons avec les communes de la même strate démographique.

3.2 La tenue des comptes administratifs

De 2014 à 2018, les comptes administratifs sont présentés avec les annexes règlementaires, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (cf. annexe n° 2).

Toutefois, dans les comptes administratifs 2014 à 2018, l'annexe C1.1 « État du personnel » ne comporte aucun renseignement sur les effectifs des agents non-titulaires pourvus sur des emplois budgétaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

¹⁷ Cette obligation ne porte que sur les communes de 3 500 habitants et plus.

Concernant les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, l'annexe B1.7 énumère les associations bénéficiaires avec, pour chacune d'elles, le montant de la subvention, conformément à l'article L. 2311-7 du code général des collectivités territoriales¹⁸. Cependant, aucune information sur les prestations en nature (mises à disposition d'équipements - locaux, gratuité des fluides - ou de personnels) accordées aux associations n'est mentionnée, ce qui pourrait donner une information plus complète sur les concours qu'elle leur apporte.

La chambre recommande donc de compléter l'annexe C1.1 du compte administratif en indiquant les effectifs correspondant aux agents contractuels et en énumérant les prestations en nature dans l'annexe B1.7 dédiée aux concours attribués à des tiers.

Recommandation n° 2 : compléter l'annexe C1.1 du compte administratif en indiquant les effectifs des agents contractuels et énumérer les prestations en nature dans l'annexe B1.7 dédiée aux concours attribués à des tiers.

La maire, en réponse à la chambre, s'engage à compléter les annexes C1.1 et B1.7 du prochain compte administratif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information générale et financière, indispensable à l'exercice éclairé du mandat des élus, a été améliorée, suite au contrôle de la chambre, de notes de synthèse retraçant les informations budgétaires et financières essentielles de la commune.

¹⁸ Article L. 2311-7 du CGCT :

« L'attribution des subventions donne lieu à une délibération distincte du vote du budget.

Toutefois, pour les subventions dont l'attribution n'est pas assortie de conditions d'octroi, le conseil municipal peut décider :

1° D'individualiser au budget les crédits par bénéficiaire ;

2° Ou d'établir, dans un état annexé au budget, une liste des bénéficiaires avec, pour chacun d'eux, l'objet et le montant de la subvention.

L'individualisation des crédits ou la liste établie conformément au 2° vaut décision d'attribution des subventions en cause. »

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité. La sincérité des enregistrements comptables et budgétaires a été, au cas d'espèce, examinée pour le budget principal uniquement.

Cet examen a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante de la commune bénéficie de documents fiables permettant, au besoin, aux élus d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

4.1 Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire recèlent un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique. Il importe que les élus délibèrent sur un budget primitif, éventuellement ajusté *via* des décisions modificatives, fondé sur des prévisions sincères. En particulier, les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent être ni surévaluées, ni sous-évaluées. Un écart trop élevé et récurrent entre prévision et exécution serait même de nature à remettre en cause la légalité des délibérations budgétaires.

En l'espèce, le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement s'est réduit au cours des exercices 2014 à 2017, en passant de 56,4 % à 53,6 %, mais a nettement progressé en 2018 en s'élevant à 90,20 %, témoignant du rétablissement de la sincérité des prévisions budgétaires.

En ce qui concerne les recettes, leur taux de réalisation est élevé et dépasse les prévisions budgétaires de 2014 à 2018, la maire précisant que ce n'est qu'à partir du moment où la commune reçoit la notification des subventions qu'elles sont prises en compte dans les recettes de fonctionnement.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement

		(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles	Prévisions (BP + DM)*		2 295 911	2 258 441	2 441 646	2 609 753	1 623 578
	Réalisé		1 294 317	1 402 564	1 392 028	1 399 408	1 464 301
	Taux de réalisation		56,37 %	62,10 %	57,01 %	53,62 %	90,20 %
Recettes réelles	Prévisions (BP + DM)		1 350 204	1 370 172	1 422 712	1 565 904	1 494 534
	Réalisé		1 441 854	1 423 270	1 450 922	1 622 927	1 509 512
	Taux de réalisation		106,79 %	103,88 %	101,98 %	103,64 %	101 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Budget primitif + décisions modificatives.

Par rapport aux budgets primitifs, les ajustements réalisés, en cours d'année, par les décisions modificatives sont peu importants et ne concernent que les recettes (en moyenne 3,84 %).

Au cours de la période sous-revue, les prévisions de recettes sont systématiquement inférieures à celles des dépenses. Cette situation interroge quant au caractère sincère des prévisions budgétaires de la section de fonctionnement. De 2014 à 2017, le report en fonctionnement des exercices précédents est, en moyenne, d'1,29 M€. Toutefois, en 2018, il ne s'élève qu'à 295 023 €.

En investissement, les taux de réalisation des recettes et dépenses réelles constatés sur la période, en incluant les restes à réaliser (*cf. infra*), sont particulièrement faibles (en moyenne, 51,36 % en dépenses et 38,30 % en recettes), même si une amélioration est constatée en 2018.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation de la section d'investissement

		(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses réelles	Prévisions (BP + DM)*		3 490 733	1 887 247	1 145 347	1 167 023	3 386 863
	Réalisé		244 001	756 479	303 201	460 356	1 654 327
	Taux de réalisation (hors RAR N)		6,99 %	40,08 %	26,47 %	39,45 %	48,85 %
	RAR		8 340	22 666	147 856	347 993	1 667 291
	Taux de réalisation (avec RAR N)		8,81 %	41,28 %	39,38 %	69,27 %	98,07 %
Recettes réelles	Prévisions (BP + DM)*		1 759 244	190 729	261 465	480 261	3 034 475
	Réalisé		26 729	31 127	72 103	116 503	1 332 661
	Taux de réalisation (hors RAR N)		1,52 %	16,32 %	27,58 %	24,26 %	43,92 %
	RAR		4 200	0	52 641	32 739	1 538 792
	Taux de réalisation (avec RAR N)		1,76 %	16,32 %	47,71 %	31,07 %	94,63 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (direction générale des finances publiques) et des comptes administratifs de la commune.

* Budget primitif + décisions modificatives.

Le constat, en section d'investissement, est similaire à celui de la section de fonctionnement. La qualité des prévisions budgétaires n'est pas satisfaisante, bien qu'elle s'améliore en 2018.

La commune fait valoir qu'en investissement, elle prévoit chaque année, depuis 2014, les dépenses pour les travaux de construction du groupe scolaire, qui n'ont finalement débuté qu'en 2018.

Ainsi, jusqu'en 2017, les faibles taux de réalisation en fonctionnement, notamment en dépenses, et en investissement, démontrent une pratique peu rigoureuse des prévisions budgétaires. Malgré une amélioration en 2018, celles du budget primitif 2019 sont à nouveau particulièrement peu réalistes en termes d'autofinancement par exemple. Il s'élèverait, en effet, à 0,8 M€, alors qu'il était de 45 000 € en 2018.

La chambre recommande à la commune d'améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.

<p>Recommandation n° 3 : améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.</p>
--

Dans sa réponse à la chambre, la maire déclare s'engager à le faire.

4.2 La qualité de l'information comptable, budgétaire et financière

4.2.1 La comptabilité d'engagement

La commune a mis en place une comptabilité d'engagement des dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

4.2.2 Les restes à réaliser

Aux termes des dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les communes de moins de 3 500 habitants, qui ne sont pas concernées par la procédure de rattachement des charges et des produits de fonctionnement, peuvent cependant établir en fin d'année un état des dépenses engagées non mandatées et des recettes certaines restant à émettre arrêté au 31 décembre de l'exercice (à l'issue de la journée complémentaire).

Les restes à réaliser ont été contrôlés et n'appellent pas d'observation particulière¹⁹.

4.2.3 Le patrimoine communal

4.2.3.1 Le suivi du patrimoine

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues. Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

¹⁹ Les restes à réaliser 2018 ont bien été repris dans le budget primitif 2019 (1 667 291,32 € en dépenses et 1 538 791,78 € en recettes).

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par la collectivité, quels que soient leur nature incorporelle, corporelle ou financière, ou le type de contrôle de l'organisme, en tant que propriétaire, affectataire ou bénéficiaire. Ce suivi relève de la responsabilité conjointe du maire et du comptable public.

Le maire, en tant qu'ordonnateur, est chargé de la tenue de l'inventaire qui recense les biens mobiliers et immobiliers de la collectivité.

Parallèlement, le comptable public est en charge de la tenue de l'état de l'actif. Il doit enregistrer les biens afin que le bilan donne une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre strictement.

La chambre relève que l'inventaire physique des biens de la commune n'est pas à jour.

Tableau n° 4 : Cohérence des états du patrimoine

Etat du patrimoine au 31/12/2018	Valeur nette comptable (en €)	Différence avec le bilan du compte de gestion (en €)
Bilan du compte de gestion 2018 (total actif immobilisé)	10 165 955	/
Etat de l'actif 2018	10 165 955	0
Inventaire 31/12/2018	10 970 176	804 221

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et états de la commune.

L'écart entre la valeur nette comptable du patrimoine résultant du suivi physique assuré par les services de l'ordonnateur et le montant figurant au bilan du compte de gestion de l'exercice 2018, tenu par le comptable public, est de 804 221 €.

La chambre recommande donc à la commune de mettre en place, en liaison avec le comptable public, un inventaire fiabilisé.

Recommandation n° 4 : mettre en place, en liaison avec le comptable public, un inventaire fiabilisé en adéquation avec l'état d'actif.

Dans sa réponse à la chambre, la maire s'engage à reprendre le travail de mise en adéquation de l'actif et de l'inventaire, en partenariat avec le comptable public.

4.2.3.2 Les acquisitions et cessions immobilières

En 2015 et 2017, la commune a effectué l'acquisition et la cession de biens immobiliers dans le cadre de la construction précitée du groupe scolaire. Il n'y a pas eu d'autres opérations sur la période.

4.2.3.2.1 L'achat de biens immobiliers par la commune

Les acquisitions à l'amiable d'un montant supérieur à 75 000 € jusqu'en 2016 puis, à compter du 1^{er} janvier 2017, d'un montant supérieur à 180 000 € doivent faire l'objet d'une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État (service local des domaines) préalablement à la décision du conseil municipal, conformément à l'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales.

La commune a acheté, en 2015, une maison sise 20/22 Grande rue, au prix de 185 000 €, ainsi que le terrain attenant pour 65 000 €, soit un montant total de 250 000 €, le tout autorisé par délibération du 4 juin 2015. Elle a également fait l'acquisition, actée par délibération du 7 mai 2015, d'un corps de ferme pour la construction du nouveau pôle éducatif, qu'elle a démoli par la suite, pour un montant de 230 000 €. Pour ces opérations, elle s'est conformée aux dispositions précitées.

4.2.3.2.2 La vente d'un bien immobilier par la commune

Les dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales ne s'appliquent pas en ce qui concerne les communes de moins de 2 000 habitants, qui n'ont donc pas à recueillir l'avis du service des domaines préalablement à toute cession, ni à établir de bilan des acquisitions et cessions opérées sur le territoire.

Il appartient donc au conseil municipal de délibérer sur l'opportunité d'une cession immobilière d'un bien appartenant à la commune. Afin de lui conférer un caractère exécutoire, les formalités de publicité (affichage en mairie) et de transmission au contrôle de légalité doivent être accomplies.

En 2017, la commune a revendu la maison sise 20/22 Grande rue, pour un montant de 185 000 €²⁰, soit identique à son prix d'achat, mais a gardé en sa possession le terrain attenant, d'une valeur de 65 000 €.

L'opération d'acquisition et de cession de cette propriété a seulement entraîné le paiement des frais de notaire exclusivement reportés sur la parcelle de terrain (soit 3 949 €).

La comptabilisation de cette opération n'appelle pas d'observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la collectivité présentent une assurance raisonnable de fiabilité.

S'agissant du suivi de son patrimoine, la commune doit mettre à jour son inventaire en prenant l'attache du comptable public, afin qu'il soit en adéquation avec l'état de l'actif tenu par ce dernier.

²⁰ Montant de la vente approuvée par délibération du 11 mai 2017.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

En 2018, la commune dispose d'un budget principal avec un montant des dépenses s'élevant à 3,12 M€, dont 1,47 M€ en fonctionnement et 1,65 M€ en investissement, et d'un seul budget annexe, le centre communal d'action sociale (CCAS) avec 10 721 €.

Le tableau synthétique sur la situation financière présenté en annexe n° 3 retrace l'évolution, sur la période 2014 à 2018, des recettes et des dépenses de la commune et de ses principaux soldes intermédiaires de gestion (autofinancement, dette...).

5.1 Les performances financières de la commune

Les comparaisons effectuées par rapport aux données nationales concernent les communes de la même strate démographique (500 à 2 000 habitants)²¹.

La collectivité dégage un excédent de fonctionnement de 99 173 € en moyenne annuelle au cours de la période 2014 à 2018. Cependant, celui-ci diminue de 25,6 % en moyenne annuelle car les dépenses réelles de fonctionnement progressent plus rapidement que les recettes.

Pour l'exercice 2018, il s'établit à 45 211 €, comme cela ressort du tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Évolution du résultat de fonctionnement entre 2014 et 2018

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne 2014-2018
Dépenses réelles de fonctionnement (1)	1 294 317	1 402 564	1 392 028	1 399 408	1 464 301	3,1 %
Recettes réelles de fonctionnement (2)	1 441 854	1 423 270	1 450 922	1 622 927	1 509 512	1,2 %
Excédent brut de fonctionnement (2) - (1)	147 537	20 706	58 894	223 519	45 211	- 25,6 %
CAF brute	147 387	36 778	58 894	38 519	45 211	- 25,58 %
- Annuités en capital de la dette	141 386	145 253	150 708	156 371	162 252	3,50 %
= CAF nette	6 001	- 108 476	- 91 813	- 117 852	- 117 041	- 281,14 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

CAF : capacité d'autofinancement.

²¹ Ces données sont disponibles sur le portail commun aux ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur (finances publiques et direction générale des collectivités locales) : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

Depuis 2015, la commune n'a pas dégagé – de son fonctionnement courant – les ressources suffisantes pour rembourser les annuités en capital de la dette, générant ainsi une capacité d'autofinancement nette négative durant les quatre dernières années.

Sa solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement (rapport entre l'endettement et la capacité d'autofinancement brute), est particulièrement dégradée (53,4 ans en 2018).

Cette situation est préoccupante. Elle est exclusivement liée à la réalisation du pôle éducatif qui excède les capacités propres de la commune.

5.2 Les principales recettes

Entre 2014 et 2018, les recettes réelles de fonctionnement ont augmenté au rythme annuel moyen d'1,2 %. Fin 2017, rapportées au nombre d'habitants, elles sont inférieures de 4,6 % à celles de la moyenne des communes de la même strate (727 € par habitant contre 762 €).

En 2018, ces recettes proviennent à 52,3 % des ressources fiscales propres, à 30,4 % des ressources institutionnelles et à 11,6 % des ressources d'exploitation.

Au cours de la période sous revue, leur progression est principalement due à la hausse des ressources d'exploitation (+ 5,8 % par an en moyenne) et à celle des ressources institutionnelles (+ 1,1 % par an en moyenne). Les ressources fiscales propres n'ont évolué que de 0,6 % par an en moyenne.

5.2.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales ont augmenté entre 2014 et 2018 (+ 17 666 €) en raison de la progression des bases fiscales qui sont passées de 3,1 M€ à 3,4 M€ et de la hausse des taux de la taxe d'habitation.

Les taux de la fiscalité communale (taxe d'habitation et taxes sur le foncier bâti et non bâti) votés par la commune sont systématiquement supérieurs à ceux des communes de référence et plus particulièrement ceux de la taxe sur le foncier bâti qui représentent plus du double des taux moyens de la strate de comparaison. Toutefois, seuls les taux de la taxe d'habitation ont progressé au cours de la période sous revue.

Tableau n° 6 : Évolution des taux de la fiscalité directe locale entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Taxe d'habitation : taux voté	15,11 %	15,26 %	15,41 %	15,56 %	15,56 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	<i>11,80 %</i>	<i>12,00 %</i>	<i>12,16 %</i>	<i>12,24 %</i>	<i>/</i>
Taxe sur le foncier bâti : taux voté	31,98 %	31,98 %	31,98 %	31,98 %	31,98 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	<i>15,62 %</i>	<i>15,69 %</i>	<i>15,62 %</i>	<i>15,42 %</i>	<i>/</i>
Taxe sur le foncier non bâti : taux voté	46,09 %	46,09 %	46,09 %	46,09 %	46,09 %
<i>Taux moyen de la strate</i>	<i>45,16 %</i>	<i>45,28 %</i>	<i>45,38 %</i>	<i>43,70 %</i>	<i>/</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir du site [collectivités-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr) et les états n° 1259 de notification des taux.

Les impôts locaux acquittés sont supérieurs à ceux payés par les contribuables dans les communes de même strate (387 € par habitant en 2017 contre 299 € au plan national). Les contributions directes locales ont augmenté de 0,6 % par an en moyenne, entre 2014 et 2018, en raison notamment de la revalorisation forfaitaire des bases.

En 2018, les produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties en provenance des entreprises représentaient 35 973 € des 404 258 € perçus par la commune.

Au cours de la période 2015-2018, le montant cumulé des allocations versées par l'État, pour compenser les exonérations et abattements accordés à certaines catégories de contribuables de la commune, s'élève à 55 193 €. Le montant de ces allocations compensatrices s'ajoute aux produits des impôts locaux perçus.

5.2.2 Les ressources institutionnelles et de péréquation

La commune perçoit des dotations et participations de l'État notamment et est bénéficiaire de ressources provenant de la péréquation nationale et intercommunale.

La fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité a augmenté de 4,2 % par an en moyenne entre 2014 et 2018 et correspond uniquement au versement du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Son montant est faible (32 000 €).

En ce qui concerne les dotations et participations, elles ont globalement augmenté au rythme annuel moyen d'1,1 % entre 2014 et 2018.

Toutefois, la dotation globale de fonctionnement versée par l'État a diminué de 0,7 % par an en moyenne en cinq ans, en raison de la contribution au redressement des comptes publics (- 66 990 €) qui n'a pas été complètement compensée par la hausse de la dotation d'aménagement (+ 58 602 €).

En 2017, la commune a perçu une dotation globale de fonctionnement qui est inférieure de 17,8 % à celle des communes de même strate : 120 € par habitant pour Uilly-Saint-Georges contre 146 €. Elle représente 14,59 % des produits de gestion de la collectivité (18,63 % pour les communes de la strate).

5.2.3 Les ressources d'exploitation

Entre 2014 et 2018, les ressources d'exploitation augmentent de + 5 % par an en moyenne. Elles s'élèvent à 184 000 € en 2018. Elles proviennent essentiellement des travaux, études et prestations de services (+ 5,8 % par an en moyenne) correspondant au règlement des familles pour le service enfance (périscolaire, accueil de loisirs, *etc.*), aux locations des terres communales, au droit de chasse et aux concessions de cimetière.

Les produits des services correspondent aux redevances versées par les usagers directement ou *via* les régies municipales²² pour les services mis en place par la collectivité, comme les services périscolaires, l'achat de concessions au cimetière. Les autres produits de gestion courante peuvent provenir de l'encaissement de loyers ou de remboursements de charges perçus par la collectivité pour la location de ses biens immobiliers ou mobiliers.

Aux termes des dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, « *Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire et l'ordonnateur ou de leurs délégués* ».

Outre les vérifications que doit effectuer le comptable public, les régisseurs et leurs mandataires étant nommés par décision de l'ordonnateur de la collectivité territoriale, ils sont également soumis au contrôle de ce dernier, conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 précité.

La chambre rappelle que le contrôle des régies est une obligation qui incombe aussi à l'ordonnateur.

Rappel au droit unique : procéder au contrôle des régies d'avances et de recettes, en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.

5.3 Les principaux postes de dépenses

En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement (1,5 M€ environ) concernent à 60,9 % des charges de personnel, à 23,4 % des charges à caractère général et à 5,2 % des autres charges de gestion.

Entre 2014 et 2018, elles ont progressé au rythme annuel moyen de 3,1 %, soit plus rapidement que les recettes (1,2 %). Les dépenses réelles de fonctionnement réalisées en 2018 se sont avérées être moins élevées que celles prévues au budget primitif (- 0,16 M€).

²² Cinq régies de recettes : « restauration scolaire », « accueil périscolaire », « location salle », « halte-garderie », « accueil collectif du mercredi et petites vacances ».

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion entre 2014 et 2018

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne 2014-2018
Dépenses réelles de fonctionnement (1)	1 294 317	1 402 564	1 392 028	1 399 408	1 464 301	3,1 %
dont charges à caractère général	363 486	365 142	364 973	345 153	342 830	- 1,5 %
dont charges de personnel*	672 402	782 723	765 123	818 806	891 670	7,3 %
dont subventions de fonctionnement	20 530	22 820	22 520	22 451	22 770	2,6 %
dont autres charges de gestion	86 339	86 841	84 394	93 584	75 476	- 3,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Hors recettes provenant des atténuations de charges (en 2018, 4 786,77 € correspondant aux remboursements sur rémunération du personnel - compte 6419).

La hausse de 169 984 € sur la période 2014-2018 est due principalement aux charges de personnel (7,3 % par an en moyenne, soit + 0,22 M€). La baisse des charges à caractère général (- 1,5 % par an en moyenne, soit - 20 656 € sur la période) et des autres charges de gestion (- 3,3 % par an en moyenne, soit - 10 863 €) compense légèrement cette augmentation.

5.3.1 Les charges de personnel

Globalement, les charges de personnel ont progressé de 0,22 M€ entre 2014 et 2018, soit une variation moyenne annuelle de 7,3 %, en passant de 0,67 M€ à 0,89 M€.

En 2017, elles représentent 52,72 % des charges totales de fonctionnement de la commune, soit un niveau nettement supérieur à celui des communes de même strate (42,62 %) alors même que la communauté de communes Thelloise assure de nombreuses compétences.

La rémunération du personnel a augmenté de 159 093 € entre 2014 et 2018. Elle devrait baisser en 2019 (- 4 821 €) en raison de la hausse des atténuations de charges (+ 11 963 €).

La maire a précisé qu'en 2018, quatre agents contractuels ont été titularisés et que la commune a dû recruter un directeur de garderie, compte tenu du nombre croissant d'enfants la fréquentant. Elle a également indiqué que le temps d'activité périscolaire avait entraîné, jusqu'en 2018, une hausse des charges de personnel (330 € environ par enfant).

5.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général (343 000 €), qui correspondent aux achats divers, énergie-électricité, combustibles, carburants, fournitures scolaires, entretien de matériel et terrain..., ont diminué entre 2014 et 2018 (- 20 656 €, soit une baisse d'1,5 % par an en moyenne).

5.3.3 Les subventions versées et les prestations en nature

Au cours de la période 2014 à 2018, les subventions de fonctionnement versées par la commune s'élèvent à 22 218 € par an en moyenne, en hausse de 2,6 % en variation annuelle moyenne, la moitié environ profitant au centre communal d'action sociale (CCAS).

Sur les cinq dernières années, le montant annuel moyen des subventions allouées est systématiquement inférieur à 5 % des charges de gestion.

Tableau n° 8 : Évolution des subventions versées entre 2014 et 2018

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne 2014-2018
Subventions totales de fonctionnement aux organismes privés	10 530	9 820	9 520	10 951	11 570	2,4 %
<i>dont comité des fêtes</i>	<i>2 750</i>	<i>2 750</i>	<i>2 500</i>	<i>4 281</i>	<i>4 550</i>	<i>NC</i>
<i>dont foyer rural</i>	<i>2 960</i>	<i>2 750</i>	<i>2 500</i>	<i>2 500</i>	<i>2 500</i>	<i>NC</i>
<i>dont comité de jumelage</i>	<i>1 020</i>	<i>NC</i>				
<i>dont association foncière</i>	<i>/</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>1 200</i>	<i>NC</i>
Subventions totales de fonctionnement aux organismes publics	10 000	13 000	13 000	11 500	11 200	2,9 %
<i>dont CCAS</i>	<i>10 000</i>	<i>13 000</i>	<i>13 000</i>	<i>11 500</i>	<i>11 200</i>	<i>2,9 %</i>
TOTAL	20 530	22 820	22 520	22 451	22 770	2,6 %
Montant des subventions/dépenses réelles de fonctionnement	1,6 %	1,6 %	1,6 %	1,4 %	1,6 %	/

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

Fin 2017, rapportées au nombre d'habitants, les subventions versées sont inférieures de 55,6 % par rapport à celles de la moyenne des communes de la même strate (12 € par habitant contre 27 €).

5.3.4 Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion, qui sont constituées des contingents et participations obligatoires, des frais relatifs aux élus, le cas échéant, de la prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif, et des pertes sur créances irrécouvrables, ont diminué entre 2014 et 2018 (- 10 863 €, soit une baisse de 3,3 % par an en moyenne). La commune a précisé que cette baisse était due à la dissolution, entre 2017 et 2018, d'un syndicat dont la commune était membre.

5.3.5 Les principales dépenses d'équipement

Au cours de la période 2014 à 2018, les dépenses d'équipement cumulées atteignent 2,59 M€. Elles n'ont été financées qu'à hauteur de 8,1 % par des ressources propres.

Tableau n° 9 : Évolution des dépenses d'équipement et du financement propre disponible entre 2014 et 2018

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années 2014 à 2018
Dépenses d'équipement	102 614	630 871	152 494	302 928	1 397 199	2 586 106
Financement propre disponible (CAF nette + recettes d'investissement hors emprunt)	32 880	- 70 748	- 20 767	181 851	86 275	209 490
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	32,0 %	- 11,2 %	- 13,6 %	60,0 %	6,2 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

Les recettes d'investissement cumulées, hors emprunt, se sont élevées à 0,64 M€ et proviennent, principalement, des subventions d'investissement reçues (0,25 M€), des produits de cession (0,19 M€), de la taxe d'aménagement (0,12 M€) et du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (0,071 M€). Un prêt relais, d'un montant d'1,49 M€ a été conclu en 2019 dans l'attente du versement des subventions attendues pour la construction du groupe scolaire.

Entre 2014 et 2017, les dépenses d'équipement de la commune ont été beaucoup moins élevées (- 39,9 %) que la moyenne des dépenses des communes appartenant à la même strate. L'augmentation constatée en 2018 correspond au démarrage des travaux de construction du groupe scolaire.

Concernant cette opération, la commune a perçu au cours des exercices 2018 et 2019, des subventions du conseil départemental de l'Oise, de l'État (dotation d'équipement des territoires ruraux) et de la caisse d'allocations familiales pour un montant total de 2,07 M€. Entre le 9 avril et le 14 juin 2019, elle a aussi encaissé un montant total de subventions s'élevant à 1,90 M€, dont 1,20 M€ provenant de la dotation d'équipement des territoires ruraux.

5.3.6 Un niveau d'endettement élevé

L'encours de la dette diminue de 0,6 M€, passant de 3,2 M€ fin 2014 à 2,6 M€ fin 2018. Il a baissé au rythme annuel moyen de 5,5 %. Il ne présente pas de risques financiers particuliers au sens de la charte « Gissler »²³.

Au 31 décembre 2017, l'endettement représentait 162,25 % des produits annuels de gestion contre 77,66 % pour les communes appartenant à la même strate. Rapporté au nombre d'habitants, il représente plus du double de celui des communes comparables, soit 1 336 € contre 610 €. Le nombre d'années nécessaires à la commune pour se désendetter est de 53,4 années en 2018, soit bien au-delà du plafond national de référence de 12 ans²⁴.

En 2019, la commune a souscrit un prêt à court terme d'un montant d'1,49 M€ auprès du crédit agricole dans l'attente des financements correspondant à la dotation d'équipement des territoires ruraux et du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Toutefois, comme déjà indiqué *supra*, entre le 9 avril et le 14 juin 2019, la commune a perçu un montant total de subventions s'élevant à 1,90 M€.

Le remboursement de ce prêt à court terme, prévu le 10 mars 2021 dans son tableau d'amortissement, pourrait donc intervenir de façon anticipée.

5.4 La gestion de la trésorerie

Au cours de la période 2014-2018, la commune a conservé un niveau élevé de trésorerie, du fait de la souscription trop précoce d'emprunts en 2012, en vue du financement de la construction du groupe scolaire. Elle a ainsi supporté inutilement des charges financières.

En 2018, les délais globaux de paiement de la commune sont corrects, soit 29,49 jours. Ils respectent les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 qui fixe ce délai à 30 jours pour les collectivités territoriales.

²³ Du nom d'Éric Gissler, inspecteur général des finances qui a présidé, en 2009, les travaux conduisant à son élaboration, la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » établit notamment une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon, d'une part, l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué) et, d'autre part, le risque de structure ou de démultiplication du taux (d'A à E). Certains produits peuvent excéder les conditions de risques les plus élevés ainsi identifiés et sont alors classés « hors charte ».

²⁴ Plafond fixé par l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

5.5 L'analyse financière prospective

La commune n'a pas défini de plan pluriannuel d'investissement, ni de prospective financière.

Pour sa part, la chambre a réalisé une analyse prospective pour la période 2020 à 2023 à partir du dernier exercice clos (2018) et de la trajectoire des cinq dernières années.

Cette simulation, qui est à prendre avec la prudence d'usage et n'a d'autre objet que de permettre d'engager la réflexion, s'appuie sur :

- une prévision démographique en baisse (- 0,7 % par an en moyenne pour les années 2020 à 2023) ;
- des charges de personnel qui progressent moins rapidement que durant la période 2014 à 2018 ;
- un niveau de dépenses d'équipement de 250 000 € par an, nettement inférieur au montant moyen des dépenses réalisées au cours de la période 2014 à 2018, en l'absence d'investissement important pour les années à venir et en tenant compte de l'achèvement des travaux de construction du groupe scolaire fin 2019.

Cette projection aboutirait à une capacité d'autofinancement nette négative sur l'ensemble de la période 2020 à 2023. L'endettement représenterait 147,2 % des produits de gestion en 2023 contre 162,3 % en 2017 et la dette rapportée à l'habitant se réduirait alors à 1 217 € contre 1 336 € en 2017.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période 2014-2018, les recettes de fonctionnement ont progressé moins rapidement que les dépenses. La fiscalité supportée par les ullysiens est près de 30 % supérieure à celle des habitants dans des communes comparables.

La commune a réalisé des investissements cumulés pour pratiquement 2,6 M€, financés à seulement 8,1 % par des ressources propres. Fin 2018, la dette par habitant est de 1 358 € et le nombre d'années nécessaires à son désendettement est de 53,4 années, soit bien au-delà du plafond national de référence de 12 ans. En dépit d'une trésorerie abondante, elle a souscrit un emprunt à court terme d'un montant d'1,49 M€ dans l'attente des financements pour la construction d'un groupe scolaire s'élevant à 3,32 M€ hors taxes et devant s'achever fin 2019.

Aujourd'hui, la commune connaît une situation financière particulièrement dégradée. Sa solvabilité financière, mesurée à travers la capacité de désendettement, est de 53,4 ans fin 2018. En l'état, sans un net redressement, elle ne peut envisager de nouveaux investissements et doit consacrer ses efforts à la réduction de ses charges de gestion.

*
* *

ANNEXE

Annexe n° 1. Tableau synthétique de la situation financière 2014-2018.....	30
Annexe n° 2. Projections financières sur la période 2020-2023	31

Annexe n° 1. Tableau synthétique de la situation financière 2014-2018

	(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	1 441 854	1 423 270	1 450 922	1 622 927	1 509 512
2	dont recettes de la fiscalité locale	772 435	747 065	765 713	779 525	790 101
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	140 089	155 929	151 985	173 512	175 314
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	292 328	262 415	244 835	231 672	283 940
5	Dépenses réelles de fonctionnement	1 294 317	1 402 564	1 392 028	1 399 408	1 464 301
6	dont charges à caractère général	363 486	365 142	364 973	345 153	342 830
7	dont charges de personnel	672 402	782 723	765 123	818 806	891 670
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	20 530	22 820	22 520	22 451	22 770
9	dont intérêts de la dette	111 285	100 392	92 503	84 484	79 083
10	Capacité d'autofinancement brute	147 387	36 778	58 894	38 519	45 211
11	Annuité en capital de la dette	141 386	145 253	150 708	156 371	162 252
12	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	6 001	- 108 476	- 91 813	- 117 852	- 117 041
13	Recettes d'investissement hors emprunt	26 879	37 727	71 046	299 703	203 316
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	32 880	- 70 748	- 20 767	181 851	86 275
15	Dépenses d'équipement	102 614	630 871	152 494	302 928	1 397 199
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	3 027 652	2 881 873	2 732 221	2 576 594	2 414 342
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	20,5	78,4	46,4	66,9	53,4

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

Annexe n° 2. Projections financières sur la période 2020-2023

(en milliers d'euros)	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres	800	804	809	814
Ressources d'exploitation	196	198	200	202
Dotations et participations	469	474	480	485
Fiscalité reversée par l'Interco et l'État	35	36	38	39
Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0
= Produits de gestion (a)	1 499	1 513	1 526	1 540
Charges à caractère général	336	333	329	326
+ Charges de personnel	897	902	906	911
+ Subventions de fonctionnement	23	24	24	25
+ Autres charges de gestion	74	73	72	71
= Charges de gestion (b)	1 330	1 331	1 332	1 333
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a - b)	169	182	194	207
en % des produits de gestion	11,3 %	12,0 %	12,7 %	13,4 %
CAF brute	69	79	92	105
en % des produits de gestion	4,6 %	5,2 %	6,0 %	6,8 %
CAF nette (c)	- 1 598	- 233	- 262	- 295
en % des produits de gestion	- 106,6 %	- 15,4 %	- 17,2 %	- 19,1 %
Taxes locales d'équipement	24	24	24	24
+ FCTVA	297	41	41	41
+ Subventions d'investissement	51	51	51	51
+ Produits de cessions	38	38	38	38
+ Autres recettes	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	410	154	154	154
Financement propre disponible (c - d)	- 1 188	- 79	- 108	- 141
- Dépenses d'équipement	250	250	250	250
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 1 457	- 348	- 377	- 410
Encours de dette	2 198	2 234	2 257	2 267
Encours de dette par habitant (en €)	1 156	1 183	1 203	1 217

Source : calculs de la chambre régionale des comptes réalisés à partir des données disponibles jusqu'en 2018 inclus.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE D'ULLY-SAINT-GEORGES (Département de l'Oise)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- Madame Nicole Robert : pas de réponse.

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001)



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méil. : hautsdefrance@ccomptes.fr