



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine**

Le Président,

Bordeaux, le 20 mai 2010

CONFIDENTIEL

Références à rappeler : FP/JPR//033003284 ROD II CNE DE MIOS

Monsieur le Maire,

Par lettre du 23 juin 2009, vous avez été informé que la Chambre régionale des comptes d'Aquitaine allait procéder à l'examen des comptes 2004 à 2007 et de la gestion jusqu'à la période la plus récente de la commune de MIOS. A la suite de ce contrôle, l'entretien préalable avec le conseiller-rapporteur prévu par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières a eu lieu le 29 septembre 2009.

Je vous ai fait connaître par lettre du 14 décembre 2009, les observations retenues à titre provisoire par la chambre lors de sa séance du 25 novembre 2009, en vous priant d'y répondre dans le délai de deux mois. Vous avez répondu par courrier du 15 février 2010.

Après avoir examiné le contenu de ces réponses, la chambre a arrêté au cours de sa séance du 6 avril 2010 les observations définitives qui vous ont été notifiées le 9 avril 2010.

Vous avez répondu le 23 avril 2010. Cette réponse qui n'engage que votre responsabilité est jointe au présent rapport. En conséquence, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, le rapport d'observations définitives de la chambre qui porte sur :

- la présentation de la commune,
- la comptabilité,
- la situation financière.

Monsieur CAZIS
Maire de MIOS
Hôtel de ville
Place du 11 novembre
BP13
33 380 MIOS

I – Présentation de la commune

Située en limite des départements de la Gironde et des Landes, à la jonction des deux bassins d'emplois de Bordeaux et Arcachon et disposant d'importantes réserves foncières, la commune a vu sa population doubler en 25 ans, entre 1982 (2977 habitants) et 2007 (6513 habitants), et augmenter de 16,49 % entre 2003 (5591 habitants) et 2007.

L'accueil de cette population a été favorisé par la réalisation de plusieurs lotissements privés et a nécessité, pendant la période en examen, la construction ou l'aménagement de nouveaux équipements publics : quatre classes dont une maternelle et une élémentaire au bourg et deux mixtes au « Lillet » et à « Lacanau de Mios », un restaurant scolaire de 90 places, une halte garderie de 20 places et un centre socio-éducatif. La halte-garderie et le centre socio – éducatif ont été affectés au service de la jeunesse dont la gestion a été individualisée en un budget annexe en 2005 puis régulièrement réintégrée dans le budget principal en 2009. Le fonctionnement de la halte-garderie et du « relais des assistantes maternelles » a été confié à une association, « la ronde enfantine » dépendante du « Pavillon de la mutualité à Bordeaux » par deux conventions d'une durée de deux ans passées le 10 janvier 2008 pour ce qui concerne le relais des assistantes maternelles et le 1^{er} février 2008 pour ce qui concerne la halte-garderie. La participation de la commune au financement de l'association a été arrêtée en 2008 à 109 337,62 € pour ce qui concerne la halte-garderie et à 24 371,66 € pour ce qui concerne le relais des assistantes maternelles, cette dernière dépense étant pour moitié prise en charge par la commune de Marcheprime.

Parallèlement, avec l'objectif de faire de MIOS une ville de 9000 habitants à l'horizon 2020, la municipalité a souhaité faciliter l'implantation de nouvelles entreprises et a approuvé, par délibération du 22 février 1999, la création d'une Zone d'Aménagement Concerté sur 12 hectares au lieu dit « Testarouch » initialement appelée « ZAC MIOS 2000 » et aujourd'hui dénommée « Parc d'activités Mios Entreprises ». La réalisation des travaux et la commercialisation des terrains ont été attribuées à la SEM Gironde Développement par une convention publique d'aménagement signée le 29 mars 2002 pour une durée de 11 ans. Par avenant signé le 23 décembre 2005 et rendu exécutoire le 28 décembre 2005, il a été décidé que, la commune ayant cédé au concessionnaire « l'ensemble des terrains nécessaires à la réalisation de la ZAC le 8 décembre 2004, le paiement des terrains interviendra fin 2005 ou début 2006 en un ou deux versements. » Les modalités de la participation financière de la commune au financement de la ZAC ont été définies à l'article 17-VI de la convention dans les termes suivants : « la participation de la commune au coût de l'opération est destinée à couvrir l'ensemble des charges de l'opération non couvertes par les produits de l'opération. Son montant prévisionnel maximal est fixé à 800 000 €HT en fonction du bilan prévisionnel annexé à la convention. (...) Lorsque les prévisions budgétaires actualisées ne font pas apparaître le besoin d'une participation définitive mais seulement une insuffisance provisoire de trésorerie, l'aménageur ne sollicite que le versement d'une avance éventuellement renouvelable. » A ce jour, les travaux sont entièrement achevés mais, quatre ans avant le terme de la convention, 10 lots sur un total de 14 soit 73 488 m² sur un total de 96 672 m² ont été vendus pour la somme de 1,060 M€ Cependant, par délibération du 4 octobre 2006, l'assemblée délibérante a approuvé le dossier de création d'une extension de 33 hectares de cette ZAC.

Enfin, le conseil municipal a approuvé par délibération du 11 décembre 2008 la création la ZAC du parc du Val de l'Eyre destinée à la construction de logements, de commerces et d'équipement publics sur une superficie de 110 ha. Le dossier de réalisation de la zone d'aménagement que vous avez produit en réponse à la chambre a été validé par délibération du 2 février 2010. Le projet se réalisera en deux phases dont la première, seule opérationnelle, se déroulera pendant les années 2010 à 2014 et verra la construction de 439 logements dont 149 logements destinés aux personnes âgées, 8 commerces – services et trois équipements publics : un groupe scolaire, une crèche halte-garderie de 20 places et un dojo pour les prix de, respectivement, 3,462 M€, 0,503 M€ et 0,635 M€. Il ressort toutefois du « bilan prévisionnel échelonné de la phase 1 de la ZAC » que la participation à verser par l'aménageur de 1,545 M€ et celle de la commune de 0,467 M€ financeront la construction du dojo, prévue en 2011, et la première tranche du groupe scolaire programmée en 2013. Il apparaît toutefois que cet échéancier ne comprend pas l'année 2014 et ne mentionne ni le coût de la réalisation de la crèche halte-garderie ni ses modalités de paiement.

II – La tenue de la comptabilité

La comptabilité n'a pas fait l'objet d'un examen exhaustif. Il a été cependant observé que la forme des comptes n'est pas régulière. En effet, les budgets annexes du service public de l'assainissement non collectif (SPANC) et des transports scolaires, services publics à caractère industriel et commercial, n'ont pas été constitués, comme les articles L. 1421-1 et L. 2221-4 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) en font obligation, en régions au moins dotées de l'autonomie financière et, à ce titre, disposant de leur propre compte au Trésor. La chambre note que la régularisation sera effectuée au 1^{er} janvier 2011.

Les dépenses imputées au compte 202 – frais d'études – et 203 – frais d'études de recherches et développement – arrêtés au 31 décembre 2007 aux sommes respectives de 80 934 € et 209 676,67 € n'ont, à tort, pas fait l'objet d'un amortissement en cinq ans comme le prévoit l'instruction comptable M14. La régularisation de cette anomalie entraînera une charge supplémentaire en section de fonctionnement de l'ordre de 60 000 € par an. Il en est de même pour ce qui concerne la nécessité de solder le compte 48 – charges à étaler – arrêté à la somme de 8136 € au 31 décembre 2007, par un amortissement en un an de ce montant.

Le compte 2111 – terrains nus - égal à 628 598,92 € au 31 décembre 2007 comprend la valeur des terrains de la ZI de Testarouch acquis en 1996 pour 185 047,72 € de la ZA « Masquet » également acquis en 1996 pour 36 007,47 € et de la ZAC de Mios 2000 comptabilisé en 2000 pour 86 063,95 €. Dès lors que ces terrains ont été cédés aux acquéreurs des différentes zones d'activités ou à la SEM Gironde Développement en 2004 comme cela ressort de la convention précitée, ils ne devraient plus figurer à l'actif de la commune. La régularisation de cette anomalie devra être effectuée par le constat d'une charge en section de fonctionnement (compte 675) et une diminution des recettes d'investissement (compte 19 négatif). Il en sera de même pour solder le compte 275, arrêté à la somme de 1497,43 € au 31 décembre 2007, cette somme correspondant à la valeur, irrécupérable, de la consignation de bouteilles de gaz achetées avant 1996. En contrepartie, le solde des comptes 4581, dépenses effectuées pour des opérations sous mandat et 4582, recettes encaissées pour des opérations sous mandat, arrêtés respectivement à 71 321 € et 181 208 € au 31 décembre 2007, permettra de comptabiliser en section de fonctionnement un produit exceptionnel de 0,110 M€. En effet, les opérations retracées dans ces deux comptes ne semblent pas concerner une opération faite par la commune pour un tiers mais une de ses zones d'activités.

Le compte 238 – avances et acomptes versés sur les commandes d'immobilisations corporelles – arrêté au 31 décembre 2007 à la somme de 290 115,95 € ne correspond pas à l'acquisition d'un actif restant dans le patrimoine communal mais au versement d'une partie de la « participation définitive » de 800 000 € HT prévue dans la convention d'aménagement publique précitée. En conséquence, contrairement à ce que l'intitulé du compte laisse supposer, il ne s'agit pas du paiement de travaux mais du versement d'une subvention d'équipement à la SEM Gironde Développement. A la date du règlement, en novembre et décembre 2004, la dépense de 290 115,95 € aurait donc dû être imputée en section de fonctionnement au compte 6572. Depuis la modification de l'instruction comptable en 2006, ces subventions sont à imputer au compte 2042 – subvention d'équipement versée à une personne de droit privé – et doivent faire l'objet d'un amortissement en cinq ans. La régularisation de cette anomalie entraînera donc une charge supplémentaire en section de fonctionnement de l'ordre de 60 000 € par an.

La chambre note que l'ensemble des régularisations sera effectué à l'occasion du vote du budget primitif 2010.

III – La situation financière

La situation financière est dégradée en 2004 et 2005 et reste fragile en 2009 en raison de la faiblesse des recettes de fonctionnement et de la croissance particulièrement forte des dépenses de personnel.

3.1 - Une situation dégradée en 2004 et 2005, encore fragile en 2009

En effet, le fonds de roulement, peu différent du résultat global de clôture calculé sans les provisions pour intérêts courus non échus, était négatif de 0,532 M€ en 2004 et de 0,685 M€ en 2005, c'est-à-dire que la commune n'avait plus aucune réserve financière et a dû faire appel à des lignes de trésorerie, pour payer ses dépenses. Le droit de tirage de 0,6 M€ obtenu en 2003 a été utilisé à hauteur de 0,570 M€ en 2004 et 2005. Pour autant, à la fin de chacun de ces deux exercices, les valeurs en caisse (0,300 M€ en 2004 et 0,607 M€ en 2005) ajoutées aux sommes restant à recouvrer (0,110 M€ en 2004 et 0,100 M€ en 2005) ne suffisent pas à payer les dépenses restant à régler (0,323 M€ en 2004 et 0,435 M€ en 2005) et à rembourser la ligne de trésorerie (0,570 M€ en 2004 et 2005). Le résultat de la section de fonctionnement, 0,315 M€ en 2004 et 0,287 M€ en 2005, équivaut en 2004 à 56 € par habitant et est, ainsi, inférieur de 63% à la moyenne (151 €). Dans ces conditions, l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement, ou autofinancement, ne suffit pas à rembourser le capital des emprunts. L'autofinancement net de cette dernière dépense est donc négatif de 0,028 M€ en 2004 et de 0,117 M€ en 2005.

Malgré une amélioration pendant les années 2006 et 2007, la situation est fragile en 2008 et, au vu des résultats que vous avez communiqués en réponse à la chambre, le reste en 2009. Le fonds de roulement 2008 (0,143 M€), hors intérêt courus non échus, chute de 50% par rapport à l'année précédente (0,334 M€) et se situe, avec 26 € par habitant, très en-dessous du niveau moyen (196 €). Les valeurs en caisse en 2008 (0,139 M€), majorées des sommes restant à encaisser (0,114 M€), sont inférieures de 0,122 M€ aux sommes restant à payer (0,376 M€). La ligne de trésorerie de 0,300 M€ a été utilisée en permanence pendant l'année 2008 et soldée le 31 décembre pour être à nouveau souscrite en début d'année 2009. Le résultat de la section de fonctionnement n'a cessé de diminuer et ressort à 0,186 M€ en 2008. L'autofinancement net, calculé sans le produit des travaux en régie, est négatif pendant les années 2006 et 2007 et atteint - 0,408 M€ en 2008. En 2009, grâce notamment à l'encaissement d'un produit exceptionnel de 0,207 M€ lié à la rétrocession de terrains situés dans le périmètre du Parc d'activités Mios Entreprises à la SEM Gironde développement, vous indiquez que le fonds de roulement est positif de 0,103 M€ et que l'autofinancement net ressort à -0,169 M€.

Ainsi, pendant toute la période en examen, la commune n'a pas été en mesure de dégager, sur ses recettes de fonctionnement, les excédents nécessaires au financement partiel des dépenses d'équipement. Elle semble toutefois avoir résolu en fin d'année 2009 ses difficultés de trésorerie. En effet, la ligne de trésorerie de 0,3 M€ a été remboursée au mois de septembre 2009 et les dépenses mandatées sont payées dans un délai proche de 6 jours.

3.2 – Cette situation s'explique par le faible niveau des produits et une très forte augmentation des frais de personnel

Les recettes totales de fonctionnement ont augmenté de 32,53 % entre 2004 (4,260 M€) et 2008 (5,646 M€), mais cette hausse est inférieure à celle des dépenses (38,43 %). Cependant leur niveau est sensiblement inférieur au niveau moyen, même si l'écart se réduit entre 2004 (-28 %) et 2008 (-17 %).

Le produit des impôts directs (2,381 M€) représente 42,17 % des produits de fonctionnement en 2008. Il est en progression de 56,54 % entre 2004 et 2008 sous l'effet de la progression des bases (23,45 % entre 2004 et 2007) plus que des taux (4,65 % entre 2004 et 2006). Cependant, le potentiel fiscal, qui reflète la « richesse » de la commune se situe, avec 459 € par habitant en 2008, bien en-dessous du niveau moyen (721 €). En 2007, les taux d'imposition n'ont pas été modifiés. Ils sont tous légèrement supérieurs aux taux moyens mais le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal est faible (70,41 %). Ainsi la commune dispose encore d'une marge de manœuvre fiscale. En 2008, le taux de la taxe professionnelle n'a pas été modifié et ceux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti ont été majorés, respectivement, de 2 % et 3 %. En 2009, avec 2,727 M€ inscrits au budget, le produit des impôts est en hausse de 14,57 % grâce à une augmentation des bases de 8,73 % et une hausse des taux de 5,6 %.

Les dépenses totales de fonctionnement, qui représentent 977 € par habitant en 2008, sont légèrement inférieures à la moyenne (1038 € par habitant). Il en est de même de la charge financière (capital et intérêt) qui, bien qu'ayant augmenté de 37,41 % entre 2004 (0,596 M€) et 2008 (0,819 M€) est, avec 147 € par habitant en 2008, inférieure de 6,37 % au niveau moyen (157 €). En 2009, la dépense inscrite au budget est en baisse (0,770 M€) et représente 121 € par habitant.

Cependant, alors que les dépenses de fonctionnement progressaient de 38,43 % entre 2004 (3,944 M€) et 2008 (5,460 M€), les dépenses de personnel enregistraient une hausse de 56,42 % entre 2004 (1,939 M€) et 2008 (3,033 M€). Elles absorbent 45,51 % des produits de fonctionnement en 2004 et 53,71 % en 2008. Elles excèdent de 0,419 M€ le produit des impôts directs en 2004 et de 0,652 M€ en 2008 alors que, pour les communes de même taille, la situation est inverse. En effet, en moyenne, les frais de personnel (487 € par habitant) sont inférieurs de 8 % au produit des impôts directs (529 € par habitant). Avec 543 € par habitant en 2008, les frais de personnel sont également supérieurs de 11,49 % au niveau moyen (487 €). En 2009, la dépense inscrite au budget est stabilisée à 3,045 M€ et elle dépasse le produit des impôts directs de 0,318 M€

L'effectif total est passé de 81 personnes en 2004 dont 55 titulaires, 16 contractuels de droit commun et 10 « emplois aidés » à 107 personnes en 2008 dont 83 titulaires, 13 contractuels de droit commun, 9 « emplois aidés » et deux apprentis. En 2009, une personne a été titularisée mais le nombre des contractuels de droit commun a été diminué de moitié et celui des « emplois aidés » d'un tiers. Au total, en octobre 2009, la commune emploie 98 personnes dont 84 titulaires, 6 contractuels de droit commun, 6 « emplois aidés » et 2 apprentis. Ainsi, entre 2004 et 2009, le nombre de fonctionnaires s'accroît de 29 personnes soit une augmentation de 52,72 %. Les services administratifs emploient 12 personnes en 2004 et 17 en 2009, les services techniques 14 personnes en 2004 et 17 en 2008, les écoles 18 personnes en 2004, 35 en 2007 et 30 en 2009, la cuisine 8 personnes en 2004 et 10 en 2009 et, enfin, l'animation 3 personnes en 2004 et 10 en 2009.

Selon les indications que vous avez fournies à la chambre à la suite de l'entretien de fin d'instruction, 21 des 30 agents titularisés entre 2004 et 2008 étaient auparavant employés dans le cadre d'emplois précaires (contrats aidés de l'Etat ou occasionnels). Treize d'entre eux, recrutés sur des emplois de catégorie C, comme agents d'entretien (3), agents des services techniques (9) ou agent administratif (1) ont été affectés dans les écoles (8), aux ateliers municipaux (4) et au service administratif (1).

3.3 – En l'absence d'autofinancement, même si les dépenses d'équipement sont limitées, le recours à l'emprunt est important.

Entre 2004 et 2008, la commune a investi 7,838 M€ dans la réalisation d'équipements et le financement de la ZAC MIOS 2000. Cependant, si la dépense annuelle est toujours inférieure à la moyenne sauf en 2004, le financement par emprunt (5,277 M€) représente 67,33 % de la dépense. Toutefois, compte tenu des emprunts arrivés à échéance pendant la période en examen, l'encours de la dette progresse de 1,791 M€ entre 2004 (5,099 M€) et 2008 (6,890 M€).

Relativement à la taille de la commune et au niveau de ses produits de fonctionnement, le poids de la dette est élevé. Cette dernière représente en effet 122,03 % des produits de fonctionnement alors que la moyenne est de 84,55 % et 1232 € par habitant alors que la moyenne est de 1021 €. Pour autant, comme indiqué précédemment, la charge financière est inférieure au niveau moyen. L'étroitesse de la situation financière ne provient donc pas de la politique d'investissement mais bien de l'absence d'excédents de fonctionnement.

3.4 – Le redressement suppose la réduction des dépenses d'équipement mais passe prioritairement par l'amélioration du résultat de la section de fonctionnement.

Les mesures prises en 2009 vont déjà dans ce sens. Ainsi, les dépenses d'équipement prévues au budget primitif (0,754 M€) sont inférieures de moitié à celles réalisées pendant l'année 2008 (1,335 M€) et il ne serait pas fait appel à de nouveaux emprunts pour les financer. Les taux d'imposition ont été augmentés de 5,6 %, le mouvement de titularisation des contractuels a été interrompu et l'offre de contrats aidés non renouvelée. La simulation financière que vous avez réalisée en octobre 2009 pour la période allant de 2009 à 2013 montre une évolution favorable à partir de 2010. L'autofinancement net prévisionnel pour les années 2009 à 2013, soit 0,995 M€ ajouté aux emprunts contractés pendant les années 2011 à 2013 (1,2 M€) assurerait effectivement le financement de 0,7 M€ de dépenses d'équipement par an. Dans ces conditions, l'encours de la dette repasserait en-dessous du niveau moyen avec 6,1 M€ en 2013 contre 6,9 M€ en 2009 soit 938 € par habitant, l'annuité serait égale à 115 € par habitant et le ratio de désendettement ne serait plus que de 5 à 6 ans.

La chambre note cependant que ces bons résultats reposent sur des hypothèses qui peuvent paraître un peu optimistes. En effet, la hausse annuelle des dépenses réelles de fonctionnement est limitée à 1,5 % par an alors que, pendant les années 2004 à 2008, elle a été en moyenne de 10,4 % par an. Les recettes réelles de fonctionnement progressent de 4,90 % en 2010 puis de 3,5 % par an alors que pendant la période en examen le rythme annuel moyen était de 8,34 % soit un différentiel entre les recettes et les dépenses de + 2 % à partir de 2010 alors que la situation a toujours été inverse pendant les années passées. Le redressement rapide de la situation financière, tel qu'il ressort de votre étude, suppose donc une gestion extrêmement économe pendant les quatre années à venir. La chambre prend cependant note que, « dans le cas où cette étude ne se concrétiserait pas, au vu de la situation et en fonction des états fiscaux, (vous) entend(ez) faire en sorte que les ressources fiscales contribuent à dégager un autofinancement minimum équivalent au capital de la dette restant au 1^{er} janvier. »

En application des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives de la chambre, accompagné de votre réponse, doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante. Il doit être joint à la convocation de chacun de ses membres et doit faire l'objet d'un débat.

La chambre vous serait obligée de lui faire connaître dans quelles conditions aura été réalisée cette communication.

En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ce rapport accompagné de votre réponse deviendra communicable à tout tiers demandeur dès qu'aura eu lieu la réunion précitée.

Je vous informe qu'une copie du présent rapport est transmise au préfet et au directeur régional des finances publiques d'Aquitaine et du département de la Gironde, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Bernard GIREL
conseiller maître
à la Cour des comptes