

**Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 7 décembre 2009**

**Ville de MILLAS – Pyrénées-Orientales**

**Exercices 2004 à 2008**

**Délibérations de la chambre : 3 juillet 2009 (observations provisoires)**

**22 octobre 2009 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur : néant,  
ancien ordonnateur : néant.**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur : néant,  
ancien ordonnateur : néant.**

**Document devenu communicable le 22 Avril 2010**

## Rapport d'observations définitives n° 096/1273 du 7 décembre 2009

**COMMUNE DE MILLAS (66)**

**Exercices 2004 à 2008**

### S O M M A I R E

<b>RAPPEL DE LA PROCEDURE.....</b>	<b>2</b>
<b>1- PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MILLAS DANS SON ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>3</b>
<b>2- LA SITUATION FINANCIERE ET LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE DE LA COMMUNE DE MILLAS.....</b>	<b>4</b>
2-1 LE FONCTIONNEMENT .....	4
2-1.1 <i>Les dépenses de fonctionnement (annexe 3)</i> .....	4
2-1.2 <i>Les recettes de fonctionnement</i> .....	5
2-1.2.1 <i>La composition et l'évolution des recettes de fonctionnement</i> .....	5
2-1.2.2 <i>Les impôts locaux</i> .....	6
2-1.3 <i>L'épargne et l'autofinancement</i> .....	7
2-1.3.1 <i>La capacité d'autofinancement (CAF)</i> .....	7
2-1.3.2 <i>L'excédent brut de fonctionnement</i> .....	8
2-2 L'INVESTISSEMENT .....	8
2-2.1 <i>Les dépenses d'investissement</i> .....	10
2-2.2 <i>Les recettes d'investissement</i> .....	10
2-2.3 <i>L'endettement de la collectivité</i> .....	11
2-2.3.1. <i>Le poids de la dette</i> .....	11
2-2.3.2 <i>Le coût de la dette</i> .....	13
2-3 LA GESTION DE LA TRESORERIE.....	14
2-4 LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE .....	16
2-4.1 <i>La réalité de l'équilibre budgétaire</i> .....	16
2-4.1.1 <i>Les restes à réaliser de la section d'investissement</i> .....	16
2-4.1.2 <i>Les travaux en régie</i> .....	18
2-4.2 <i>La régularité des opérations comptables et budgétaires</i> .....	23
2-5 LES RISQUES ET PERSPECTIVES FINANCIERES .....	24
2-5.1 <i>Le programme d'aménagement d'ensemble : PAE ouest</i> .....	24
2-5.2 <i>Les perspectives financières de la commune de Millas</i> .....	25
<b>3- LE DEROULEMENT DE LA CARRIERE DU « SECRETAIRE GENERAL » DE LA COMMUNE... 26</b>	
3-1 LA REGLEMENTATION EN VIGUEUR RELATIVE A LA CARRIERE DU « SECRETAIRE GENERAL » .....	26
3-2 LES PROMOTIONS DU « SECRETAIRE GENERAL » .....	26
3-2.1 <i>Attaché principal</i> .....	26
3-2.2 <i>Directeur territorial</i> .....	27
3-3 LE COUT ESTIMATIF DE CES PROMOTIONS POUR LA COMMUNE.....	27

*Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs de l'assemblée délibérante ou de l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».*

*La chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la commune de Millas pour les exercices 2004 à 2008.*

#### **RAPPEL DE LA PROCEDURE**

**Un rapport d'observations provisoires en date du 3 juillet 2009 a été adressé à Madame le Maire de Millas, à Monsieur Jacques PLANAS, secrétaire général de la commune et à la caisse de Crédit Agricole Sud Méditerranée à Perpignan par lettre recommandée avec A.R. en date du 23 juillet 2009.**

**La notification a eu lieu le 27 juillet 2009.**

**Or, en vertu de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières : « Lorsque des observations sont formulées, le dirigeant ou l'ordonnateur concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, disposent d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Les observations ne peuvent être arrêtées définitivement qu'après réception de cette réponse ou, à défaut, à l'expiration du délai précité ».**

**Aucune réponse apportant contradiction au ROP n'a été produite par Madame le maire de Millas et par M. Jacques PLANAS.**

**La commune de Millas a confirmé, suite à une demande du greffe de la chambre, ne pas vouloir répondre au ROP.**

**La chambre considère en conséquence que la commune de Millas et le mis en cause acquiescent aux faits. Le ROP devient le ROD après examen de la réponse du Crédit Agricole Sud Méditerranée.**

L'examen rétrospectif des finances de la commune de Millas a permis d'établir les principaux constats suivants :

- des recettes de fonctionnement inférieures à la moyenne tandis que les dépenses ont rattrapé la norme nationale notamment du fait de la très forte progression des charges financières ;
- un produit fiscal inférieur de 13% à la moyenne des communes de la strate en 2009 qui s'explique par des taux bas et un déficit de potentiel fiscal de 38,4% ;
- des marges de manœuvre fiscales à exploiter ;
- une épargne insuffisante pour couvrir le remboursement du capital de la dette et même celui des intérêts ;
- des dépenses d'équipement réelles supérieures à la moyenne financées majoritairement par l'emprunt ;
- une dette élevée représentant 2,34 fois la moyenne nationale en 2007 et qui a doublé en 2008 dont on peut douter de la soutenabilité à l'avenir du fait de la faiblesse des ressources communales ;
- une trésorerie très dégradée qui ne permet de régler les factures que grâce à des crédits de trésorerie importants et coûteux et une surmobilisation des emprunts créant ainsi une situation dangereuse de dépendance par rapport au financement bancaire et son coût futur ;
- une utilisation mal maîtrisée et systématique de restes à réaliser importants en recettes afin d'assurer un équilibre artificiel des comptes administratifs ;
- l'inscription de recettes importantes de fonctionnement d'ordre fictives par le biais de la technique comptable des travaux en régie afin d'équilibrer la section de fonctionnement permettant ainsi de faire financer durablement son fonctionnement par de l'emprunt ;
- une tenue des documents comptables et budgétaires encore perfectible.

Dans cette situation financière dégradée, la commune s'est engagée dans un projet ambitieux de Programme d'Aménagement d'Ensemble qui doit faire l'objet d'un réaménagement important pour des raisons réglementaires et juridiques dans un climat économique déprimé du fait de la crise financière de 2008. Pour la réalisation de son programme, elle a bénéficié d'un nouvel emprunt d'un montant maximum de 13 M€ qui garantit sa liquidité immédiate mais constitue un risque financier majeur pour l'avenir.

## **1- PRESENTATION DE LA COMMUNE DE MILLAS DANS SON ENVIRONNEMENT**

- La commune de Millas est une petite commune du département des Pyrénées-Orientales située dans la plaine du Roussillon à 18 km de Perpignan de 3 500 habitants selon le recensement INSEE de 1999 (en incluant 48 doubles comptes).

- Le budget communal est composé du budget principal et de deux budgets annexes sans autonomie financière pour les compétences eau et assainissement affermées de longue date auprès de la société VEOLIA. En 2008, cette double compétence a été reprise en régie en budgets autonomes. Les principales activités communales sont la gestion des écoles, la police municipale, les services d'aménagement urbain, la culture, le sport et la jeunesse selon leur poids budgétaire décroissant décrit dans la présentation fonctionnelle des comptes communaux de 2005. Il convient de noter que certaines compétences sont exercées dans le cadre de syndicats intercommunaux comme le SIVOM du canton de Millas (centre de loisirs sans hébergement, accueil périscolaire), du SIST Ille-sur-Têt (cantine et ramassage scolaire), du SIVU Millas-Montmer, (sauvegarde de la chapelle de Força Réal) et d'une association « la charte intercommunale du canton de Millas » qui gère le syndicat d'initiative, les animations touristiques ainsi que le développement rural.

- Millas est également adhérente de la communauté de communes du Roussillon-Conflent à taxe professionnelle unique (TPU) (CCRC) créée en 1987 qui s'occupe aujourd'hui de l'accueil de la petite enfance, de la collecte des ordures ménagères, de la fourrière animale ainsi que du développement des zones d'activité intercommunales. Il est prévu que la CCRC reprenne dès 2009 les compétences du SIVOM du canton de Millas et du SIST Ille-sur-Têt.

Les échanges financiers entre la commune et la CCRC demeurent globalement modestes puisqu'aucune dotation de solidarité communautaire n'a été instaurée et que le montant de l'attribution de compensation versée par l'intercommunalité à Millas n'est que de 24 101 € par an depuis 2006.

A la suite d'une saisine du préfet des Pyrénées-Orientales au titre du contrôle budgétaire (article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales), un avis de la chambre a été rendu le 7 octobre 2008. La chambre avait alors constaté un déficit du compte administratif 2007 s'élevant à 6 349 710,47 €, soit 216,27% des recettes réelles de fonctionnement. Elle avait également constaté que le budget primitif 2008 avait été voté en équilibre réel après intégration des résultats 2007 notamment grâce à la mobilisation d'un crédit de 13 M€. Elle avait alors logiquement conclu à l'absence de nécessité de mise en place d'un plan de rétablissement de l'équilibre budgétaire tout en alertant l'ordonnateur sur les risques financiers encourus.

## 2- LA SITUATION FINANCIERE ET LA FIABILITE BUDGETAIRE ET COMPTABLE DE LA COMMUNE DE MILLAS

Les résultats financiers 2004 – 2008 de la commune de Millas sont présentés dans le tableau récapitulatif en annexe 1.

- Les sections de fonctionnement et d'investissement sont en suréquilibre si l'on considère la moyenne des exercices 2004 à 2008 dans le cadre d'une analyse pluriannuelle.

- En réalité, le fonds de roulement est négatif entre 2004 et 2007 et son montant est même supérieur en valeur absolue à celui des recettes nettes de fonctionnement en 2006 (respectivement - 3,49 M€ contre 2,75 M€). Cette année 2006 est d'ailleurs marquée par la faiblesse des recettes d'investissement et un résultat net négatif de - 2,25 M€.

- L'équilibre financier se redresse significativement en 2008 uniquement grâce à un endettement supplémentaire de 7 M€ et le fonds de roulement passe ainsi de - 2,58 M€ à + 3,77 M€ en décembre 2008. C'est cette unique ressource qui permet de rétablir un résultat comptable et un fonds de roulement positifs en fin d'exercice et d'afficher un budget 2008 en suréquilibre.

L'impact des budgets annexes est globalement négatif puisque le budget eau a fait perdre à la commune en moyenne 6 034 € et celui de l'assainissement 132 677 € par année. Ceci s'explique essentiellement par un manque de recettes d'investissement en 2006 et 2007 (voir annexe 2).

### 2-1 Le fonctionnement

#### 2-1.1 Les dépenses de fonctionnement (annexe 3)

L'augmentation globale des charges est de 27,76% et l'ensemble des postes de dépenses est en augmentation mais on constate une très forte progression des dotations aux amortissements (+ 84%) et des charges financières (+ 868%) sur la période qui s'expliquent, respectivement, par la politique d'investissement et la croissance forte de l'endettement.

Les charges nettes de personnel augmentent de 19,53% en cinq ans mais demeurent légèrement inférieures aux moyennes nationales : 349 € par habitant en 2007 pour Millas contre 365 en France pour les communes de la même strate démographique. Elles ne représentent que 37,52% des charges à Millas contre 46,31% au plan national selon les dernières statistiques publiées par le ministère des Finances concernant l'exercice 2007.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

Charges de fonctionnement comparées en euros par hb	2004	2005	2006	2007	2007/2004 en %
commune de Millas	684	722	798	930 *	135,96%
strate 3500 à 5000 hb	721	747	763	787	109,15%

source : fiches DGCP

\*sans régularisation comptable exceptionnelle, le résultat est de 830 euros

Une analyse comparative montre que les dépenses de fonctionnement sont devenues supérieures à la moyenne des communes de la strate de Millas (communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à une communauté à taxe professionnelle unique) depuis l'exercice 2006.

Cette évolution à la hausse des dépenses pourrait être rapidement contenue grâce à une maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement général et des charges financières de la collectivité.

## 2-1.2 Les recettes de fonctionnement

### 2-1.2.1 La composition et l'évolution des recettes de fonctionnement

Evolution des recettes de fonctionnement		2004	2005	2006	2007	2008	08/04 en %
<b>Total des recettes</b>		<b>2 541 759</b>	<b>3 028 814</b>	<b>2 757 054</b>	<b>3 196 216</b>	<b>3 228 269</b>	<b>27,01%</b>
013	Atténuation de charges	113 089	107 047	59 096	47 875	18 069	<b>-84,02%</b>
70	Produits des services	116 048	132 061	112 442	52 662	76 622	<b>-33,97%</b>
72	travaux en régie	95 983	115 947	348 269	729 823	597 626	<b>522,64%</b>
7311	impôts locaux contributions directes	855 382	871 999	914 061	951 591	1 056 115	<b>23,47%</b>
74	Dotations et participations	1 023 477	1 156 882	958 598	995 270	1 049 493	<b>2,54%</b>
75	Autres produits de gestion courante	107 373	110 009	81 086	86 130	157 909	<b>47,07%</b>
77	Produits exceptionnels	96 711	413 337	62 160	23 603	22 899	<b>-76,32%</b>

Source : comptes de gestion

- L'évolution globale des recettes de fonctionnement (+ 27,01%) est en phase avec celle des dépenses (+ 27,76%).

- On constate la forte baisse des produits des services et des atténuations de charges ainsi que la stagnation des dotations et participations. En revanche, les recettes tirées des impôts locaux et des autres produits de gestion courante restent dynamiques (respectivement + 23,47% et + 47,07%).

- les travaux en régie constituent depuis 2006 l'une des composantes majeures des recettes de fonctionnement et donc de l'équilibre budgétaire.

Une analyse comparative établie à partir des données comptables recensées par le ministère des Finances pour les deux derniers exercices disponibles (2006-2007) fournit les éléments d'information supplémentaire suivants :

Analyse comparative en euros par habitant	2006		2007	
	Millas	strate nationale (3500-5000 hb)	Millas	strate nationale (3500-5000 hb)
total des produits de fonctionnement	771	896	900	918
Dont impôts locaux	261	302	272	314
autre impôts et taxes	56	52	63	54
DGF	209	182	215	185

source : fiches DGCP (MINEFI)

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

La commune de Millas perçoit moins de recettes de fonctionnement que les collectivités de sa strate démographique ;

Le doublement du montant des travaux en régie entre 2006 et 2007 permet à la commune d'afficher un total de produits par habitant proche de la moyenne nationale en 2007 (900 € par habitant contre 918 €).

Les impôts locaux demeurent inférieurs à la moyenne (-13,3% en 2007) tandis que les autres produits fiscaux et la DGF dépassent celle-ci.

#### 2-1.2.2 Les impôts locaux

En 2008, les impôts locaux ont représenté 32,7% des produits de fonctionnement et constitué la principale source de recettes.

Les statistiques comparatives nationales permettent d'élaborer les constats suivants :

Fiscalité comparée 2005, 2006 et 2007 (en €/ hb)	Millas			Moyenne nationale*		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
potentiel fiscal (en euros/hb)	356	377	397	614	627	645
produits foncier bâti	117	123	128	154	159	166
taux de la TFPB	17,75%	17,75%	17,75%	18,30%	18,36%	18,48%
produits foncier non bâti	20	16	16	12	10	10
taux de la TFPNB	42,62%	42,62%	42,62%	50,09%	50,41%	51,04%
produits de la taxe d'habitation	111	119	127	126	131	135
taux de la TH	11,85%	11,85%	11,85%	13,00%	13,07%	13,16%
produits des trois taxes / hb	248	258	271	292	300	311

\*moyenne des communes de 3 500 à 5000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) source : fiches DGCP

a) Le produit global des trois taxes communales est inférieur de 12,86% à la moyenne de la strate en 2007 (271 € contre 311). Ce décalage s'explique essentiellement par la faiblesse du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) : 128 € par habitant contre 166 en 2007 (soit -22,9%).

Le produit de la taxe d'habitation (TH) (127 € en 2007) n'est inférieur que de 6% à la moyenne nationale (135 €) tandis que la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) rapporte plus à Millas que dans le reste de l'hexagone (16 € contre 10 en 2007).

b) Le déficit du produit fiscal s'explique essentiellement par la faiblesse des bases d'imposition communales. Le potentiel fiscal<sup>1</sup> de Millas est très défavorable, en comparaison avec la moyenne des communes de la même strate démographique (en 2007 : 397 € par habitant contre 645 €, soit un déficit très important de 38,4%).

c) Cette faiblesse du produit global s'explique également par le niveau des trois taux d'imposition qui sont inférieurs aux moyennes de la strate en 2007 (- 0,73 point pour la TFPB, - 8,42 points pour la TFPNB et - 1,31 point pour la TH).

En outre, les taux sont restés stables pendant de nombreuses années et n'ont pas été modifiés entre 1997 et 2007. Une augmentation de 5,9% a cependant été votée en 2008.

<sup>1</sup>Il s'agit de la somme que produiraient les taxes directes d'une collectivité si l'on appliquait à ses bases fiscales les taux moyens nationaux d'imposition.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

Taux (en %)	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
Taux de la taxe sur le foncier bâti	17,75	17,75	17,75	17,75	18,8	5,9%
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	42,62	42,62	42,62	42,62	45,14	5,9%
Taux de la taxe d'habitation	11,85	11,85	11,85	11,85	12,55	5,9%
Taux de la taxe professionnelle	0	0	0	0		0

Source : fiches CP 2004-2008

d) Au final, la commune de Millas dispose bien de marges de manœuvre en matière de fiscalité. Elle peut agir sur les bases en travaillant sur leur actualisation et en attirant de nouveaux habitants sur un territoire attractif situé à proximité de Perpignan. C'est d'ailleurs sa stratégie actuelle, remise en cause du fait de la crise financière et immobilière de l'automne 2008. Elle peut également augmenter ses taux, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal<sup>2</sup> de Millas en 2007 est de 0,93 alors que le seuil d'alerte critique pour le réseau du trésor public n'est dépassé qu'à partir de 1,105.

Ainsi, une augmentation des recettes fiscales de 13% (base du différentiel de produit en 2007) afin de rattraper le produit moyen de la strate rapporterait la somme de 123 706 € (base de calcul 2007).

### 2-1.3 L'épargne et l'autofinancement

#### 2-1.3.1 La capacité d'autofinancement (CAF)

Le tableau ci-dessous dresse un bilan globalement négatif de l'évolution de la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune de Millas entre 2004 et 2008.

CAF (2004-2007)	2004	2005	2006	2007	2008
CAF brute	59 464	133 255	49 334	64 125	366 785
CAF nette	-323 885	-182 021	-255 441	-139 172	102 717

en euros

La CAF brute (qui représente essentiellement le résultat de la section de fonctionnement augmenté des dotations aux amortissements et provisions et après neutralisation des opérations de cessions d'actifs) est faible en moyenne sur cinq exercices et représente la capacité d'épargne de la structure en intégrant les éléments financiers et exceptionnels.

De plus, la CAF nette (CAF brute moins remboursement de l'annuité en capital de la dette) dénote une situation financière très dégradée puisqu'elle est globalement négative sur la période. L'épargne ne suffit pas à couvrir le remboursement du capital de la dette et la commune doit réemprunter pour rembourser le capital de la dette. L'amélioration de l'année 2008 n'est qu'apparente en raison du poids important des travaux en régie.

La comparaison avec les moyennes nationales vient renforcer cette analyse.

<sup>2</sup> ratio du produit des quatre taxes (commune de Millas plus EPCI) divisé par le potentiel fiscal et qui mesure l'écart entre les recettes fiscales réellement encaissées et celles que la commune encaisserait si elle appliquait les taux moyens d'imposition.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

CAF comparée en euros par habitant	Millas			strate (3500-5000 hb)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
CAF brute	38	14	18	155	159	158
en % des produits de fonctionnement	4,56	1,83	2,04	17,67	17,71	17,17
CAF nette	-52	-73	-40	69	79	79

source : fiches DGCP (MINEFI)

Ainsi, en 2007, la CAF brute de Millas ne représente que 11,4% de la moyenne nationale.

### 2-1.3.2 L'excédent brut de fonctionnement

EBF comparé en euros par habitant	Millas				strate (3500-5000 hb)			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
EBF en euros par habitant	65	86	52	205*	185	185	189	189
EBF en % des produits de fonctionnement	9,41	10,34	6,71	22,74	21,67	21,04	21,12	20,57

\*une forte augmentation de 380 K€ des travaux en régie explique le résultat de l'exercice 2007

L'excédent brut de fonctionnement [résultat comptable des comptes (70 à 75) – (60 à 65)] représente l'épargne générée par le fonctionnement d'une collectivité en neutralisant les éléments financiers et exceptionnels. Le décalage en défaveur de la commune est moindre que celui de la CAF, démontre une nouvelle fois le poids plus élevé des charges financières dans le budget de Millas que dans celui des communes de la même strate.

L'EBF est largement inférieur à la moyenne nationale entre 2004 et 2006 et le résultat de l'exercice 2007 s'explique principalement par l'augmentation très importante des travaux en régie. Il ne suffit pas à couvrir l'annuité de la dette (capital + intérêt) sur l'ensemble de la période, sauf en 2007. Ceci confirme le diagnostic d'insuffisance de l'épargne communale.

## 2-2 L'investissement

Du fait de la pluri-annualité des politiques d'investissement, l'analyse financière doit s'appuyer de préférence sur les moyennes annuelles des recettes et dépenses pour les exercices 2004-2008 présentées dans le tableau de financement simplifié ci-dessous.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

Tableau de financement simplifié		2004	2005	2006	2007	2008	moyenne 2004/2008
<b>A : recettes d'investissement</b>		<b>1 870 337,95</b>	<b>516 086,39</b>	<b>896 118,83</b>	<b>3 665 491,48</b>	<b>7 781 466,48</b>	<b>2 945 900,23</b>
dont	amortissements des Immobilisations (c/28)	116 127,73	150 813,70	152 433,80	167 474,19	212 369,09	<b>159 843,70</b>
	plus values de cessions (c/19)	3 500,00	0,00	0,00	334 248,84	398,96	<b>67 629,56</b>
	charges à répartir (c/4817)	0,00	0,00	0,00	2 160,76	2 160,76	<b>864,30</b>
	immobilisations corporelles (c/21)	0,00	0,00	0,00	104 658,56	0,00	<b>20 931,71</b>
	recettes réelles	1 750 710,22	365 272,69	743 685,03	3 056 949,13	7 566 537,67	<b>2 696 630,95</b>
	dotations (c/10 sauf 1068)	269 404,67	210 557,67	176 339,87	234 450,97	469 196,00	<b>271 989,84</b>
	subventions (c/13)	318 350,85	147 856,43	305 405,73	349 271,58	84 811,12	<b>241 139,14</b>
	emprunts nouveaux (c/16)	1 146 000,00	0,00	255 195,00	2 466 102,67	7 000 000,00	<b>2 173 459,53</b>
	(c/ 21)		0,00	0,00	0,00	5 000,00	<b>1 250,00</b>
autres immos financières (c/27)	16 954,70	6 858,59	6 744,43	7 123,91	7 530,55	<b>9 042,44</b>	
<b>B : affectation de N - 1 (c/1068)</b>		<b>50 000,00</b>	<b>15 000,00</b>	<b>100 000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>33 000,00</b>
<b>C : dépenses d'investissement</b>		<b>1 236 770,70</b>	<b>1 592 578,33</b>	<b>3 155 426,11</b>	<b>2 649 587,08</b>	<b>1 579 908,07</b>	<b>2 042 854,06</b>
dont	différences sur réalisations d'immobilisations (c/19)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
	reprise sur FCTVA (c/102291) vient du c/777	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
	travaux en régie	95 982,68	115 946,52	348 890,02	729 822,73	597 625,93	<b>377 653,58</b>
	subventions (13)	621,12	621,12	0,00	0,00	0,00	<b>248,45</b>
	charges à répartir (c/4817)	0,00	0,00	0,00	64 822,67	0,00	<b>12 964,53</b>
	dépenses réelles	1 140 166,90	1 476 010,69	2 806 536,09	1 854 941,68	982 282,14	<b>1 651 987,50</b>
	remboursement d'emprunts (c/16)	383 349,08	315 212,25	304 775,57	203 297,44	264 068,07	<b>294 140,48</b>
	dépenses d'équipement (c/20-21-23)	752 817,82	1 160 493,54	2 501 760,52	1 641 671,15	718 214,07	<b>1 354 991,42</b>
	participations et créances ratt. (c/26)	4 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>800,00</b>
autres immos financières (c/27)	0,00	304,90	0,00	9 973,09	0,00	<b>2 055,60</b>	

source : comptes de gestion et comptes administratifs

en euros

❖ On constate aisément que la section d'investissement du budget communal est globalement en suréquilibre sur cinq ans ( $A + B > C$ ) et que le montant moyen des recettes réelles dépasse celui des dépenses réelles d'investissement de plus d'1 M€ par an. Ceci s'explique principalement par le poids des emprunts pour un montant de 7 M€ réalisés en 2008.

❖ Le montant moyen des dépenses d'équipement (1 354 991 €) est ainsi largement inférieur à la moyenne des emprunts nouveaux sur les cinq exercices (2 173 459 €) alors que la dette est censée financer uniquement la politique d'investissement communale.

❖ L'autofinancement par prélèvement libre sur la section de fonctionnement demeure modeste (33 000 € par an en moyenne).

❖ Le montant moyen des nouveaux emprunts (2 173 459 €) est largement supérieur à celui du capital remboursé (294 410 €) traduisant un accroissement rapide du stock de dette.

### 2-2.1 Les dépenses d'investissement

Emplois d'investissement comparé 2005, 2006 et 2007 (en €/ hb)	2005		2006		2007	
	Millas	moyenne nationale *	Millas	moyenne nationale *	Millas	moyenne nationale *
dépenses d'équipement	365	303	814	331	678	354
en % des emplois	80,15%	62,56%	90,32%	75,03%	89,50%	75,56%
remboursement d'emprunts et dettes	90	86	87	80	58	79
en % des emplois	19,79%	17,87%	9,66%	18,09%	7,67%	16,74%

\*moyenne des communes de 3 500 à 5000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) source : fiches DGCP

Le tableau ci-dessus présente une analyse comparative des dépenses d'investissement. Le poids des remboursements d'emprunt est cohérent avec la moyenne nationale. En revanche, les dépenses d'équipement (comptes 20- 21- 23) sont largement surestimées à cause des travaux en régie (c/72).

Le montant de ces travaux est totalement en décalage avec les moyennes nationales (6 € par an par habitant) et fausse complètement l'analyse comparative.

Ces données doivent être retraitées en neutralisant l'impact des travaux en régie : à titre d'exemple, en supprimant le c/72 dans l'exercice 2007, le montant des dépenses d'équipement est ramené à 530 € par habitant au lieu de 678. (pour 2006, il faudrait retenir 715 € au lieu de 814). L'effort d'investissement demeure cependant largement supérieur à celui des communes de la même strate depuis 2005 après neutralisation des travaux en régie.

### 2-2.2 Les recettes d'investissement

Ressources d'investissement (moyenne annuelle 2004-2008)	en % des ressources
emprunts nouveaux (16)	2 173 459 <b>72,96%</b>
subventions (13)	241 139 <b>8,09%</b>
dotations (10:FCTVA, TLE)	271 989 <b>9,13%</b>
autofinancement (28,1068)	192 844 <b>6,47%</b>
cessions d'immos (19,21)	88 561 <b>2,97%</b>
autres (4817,27)	10 908 <b>0,37%</b>
<b>Total</b>	<b>2 978 900</b>

Le tableau ci-dessus montre la faiblesse globale de l'autofinancement sur la période 2004-2008 et souligne que l'emprunt est la principale ressource de la section d'investissement.

Il est également possible de rapprocher ces données des seules moyennes de référence disponibles uniquement pour les années 2005 à 2007.

Ressources d'investissement comparé 2005, 2006 et 2007 (en €/hb)	2005		2006		2007	
	Millas	moyenne nationale *	Millas	moyenne nationale *	Millas	moyenne nationale *
emprunts bancaires et dettes assimilées	0	93	73	104	704	110
en % des ressources	0,00%	18,95%	25,62%	23,43%	67,24%	23,48%
subventions reçues	42	71	87	71	100	77
en % des ressources	27,84%	14,57%	30,66%	16,03%	9,53%	16,37%
FCTVA	42	33	33	35	45	38
en % des ressources	27,59%	6,78%	11,54%	7,91%	4,27%	8,21%

\*moyenne des communes de 3 500 à 5000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU) source : fiches DGCP

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

En additionnant sur ces trois exercices les subventions reçues et les remboursements du FCTVA, la commune de Millas a perçu un peu plus de recettes par habitant que les communes de sa strate (349 € contre 325 soit 7,4% en plus).

### 2-2.3 L'endettement de la collectivité

#### 2-2.3.1. Le poids de la dette

La question de l'endettement constitue l'enjeu financier principal pour la commune de Millas comme en atteste l'évolution de l'encours de la dette financière (c/164) retracé dans les comptes de gestion du comptable public.

Dette financière	2004	2005	2006	2007	2008
compte 164	4 450 984	4 135 772	4 086 191	6 347 716	13 083 648

La dette a doublé entre 2007 et 2008 et quasiment triplé entre 2004 et 2008.

Cette dette doit également être comparée aux moyennes de référence.

Endettement comparé 2005, 2006 et 2007	Millas			Moyenne nationale*		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007
encours de la dette au 31/12	1 186	1 172	1 819	724	755	777
en % des produits de fonctionnement	142,12%	152,07%	202,19%	82,49%	84,29%	84,66%
annuité de la dette	130	126	91	117	112	111
en % des produits de fonctionnement	15,54%	16,40%	10,15%	13,30%	12,56%	12,10%

\*moyenne des communes de 3 500 à 5000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)  
 source : fiches DGCP

Ainsi, en 2007, l'endettement de Millas représente 2,34 fois la moyenne nationale.

Les résultats comparatifs 2008 seront beaucoup plus dégradés puisque l'endettement a été doublé au cours de cet exercice.

Capacité de désendettement	2004	2005	2006	2007	2008	Moyenne
encours de la dette (A)	4 467 542	4 152 330	4 102 749	6 365 555	13 101 487	6 437 933
CAF brute(B)	59 464	133 255	49 334	64 125	366 785	134 593
<b>A/B (en années)</b>	<b>75,13</b>	<b>31,16</b>	<b>83,16</b>	<b>99,27</b>	<b>35,72</b>	<b>64,89</b>

*en euros*

La capacité de désendettement<sup>3</sup> est fortement dégradée puisqu'il faudrait en moyenne presque 35 années pour rembourser la dette actuelle au rythme de l'épargne constaté en 2008. Le premier seuil de vigilance est dépassé à partir d'une capacité de désendettement de dix années.

Pour retrouver une capacité de désendettement de dix années avec la dette actuelle qui dépasse les 13,1 M€, il faudrait générer environ 1 M€ d'épargne (CAF) (et donc de recettes) supplémentaire ce qui correspondrait peu ou prou à un doublement du produit des contributions directes actuelles (1,056 M€ en 2008). La soutenabilité de la dette actuelle repose donc entièrement sur la capacité contributrice future du contribuable de Millas. La commune a ainsi largement consommé ses marges de manœuvre en termes d'endettement.

<sup>3</sup> Le rapport entre le montant de l'encours de la dette totale (c/16 en entier) et la capacité d'autofinancement de la commune permet d'évaluer en années la capacité de désendettement.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

En outre, le profil d'amortissement actuel de la dette est très défavorable. En effet, au rythme actuel de remboursement, le capital restant dû n'aura diminué de moitié qu'en 2018, et de deux tiers en 2023 pour s'éteindre en 2037.

Remboursement de la dette (13,08 M€ au 31/12/2008)		capital	intérêts	total	capital restant dû
année	2009	450 809	476 147	926 956	<b>10 582 927</b>
	2014	451 916	377 585	829 502	<b>8 380 377</b>
	2018	470 809	299 412	770 221	<b>6 593 574</b>
	2023	403 186	199 341	602 527	<b>4 297 881</b>
	2027	388 277	125 320	513 597	<b>2 691 337</b>
	2037	255 394	11 693	267 087	<b>228 023</b>

source : ordonnateur mars 2009

en euros

De toute évidence, le poids élevé de la dette sera incontournable pour de nombreuses années encore à Millas. Ainsi, à titre d'exemple, en extrapolant un endettement moyen national figé au niveau de 2007 (soit 777 € par habitant), la commune retrouvera un encours identique à la moyenne (777 € x 3 500 habitants = 2 719 500 €) au plus tôt au cours de l'année 2027 et à condition de ne plus emprunter et de tenir le calendrier actuel de remboursement de sa dette.

- L'étude de la structure de la dette arrêtée au 31 décembre 2008 a permis de constater que sur un ensemble de 23 contrats, 19 concernent un seul et même établissement prêteur, 16 sont à taux fixe en € et aucun produit dit « toxique » n'a été souscrit.

- Une opération de « réaménagement » de la dette a été réalisée le 21 novembre 2007 par transformation de trois prêts en un seul nouveau contrat permettant d'étaler la charge de la dette dans le temps. Le coût de cette transaction a constitué une charge de 64 822, 67 euros pour l'exercice 2007. Cette opération n'a pas été imputée au compte 166 (refinancement de la dette) alors que la décision du maire du 13 novembre l'approuvant spécifie que ce nouvel emprunt : « permet de rembourser par anticipation trois prêts accordés ».

Réaménagement dette 2007		montant	taux	nombre d'échéances (en mois)
contrat	1	458 000	6,200	<b>180</b>
	2	885 000	4,858	<b>180</b>
	3	1 000 000	4,366	<b>240</b>
nouveau contrat		1 913 200	4,850	<b>360</b>

Cette opération ne peut être présentée comme un simple réaménagement de dette sans traduction comptable du fait de son coût et de la présentation qui en a été faite par le Maire au Conseil Municipal.

- Les emprunts récents témoignent de la volonté communale de poursuivre sa politique d'endettement. Ainsi, un premier emprunt de 1,5 M d'euros a été contracté en avril 2008 au taux de 4,82% sur 30 ans avec un différé capital et intérêts de deux ans qui va en renchérir le coût final à terme. La commune a également signé le 9 juin 2008 un nouvel emprunt auprès du groupe CALYON – Caisse Régionale de Crédit Agricole Mutuel Sud Méditerranée – pour un montant de 13 M d'euros sur une durée de 23 ans. Il s'agit d'un crédit multi index appelé « crédit souplesse » qui allie lignes de trésorerie et emprunt. Le contrat prévoit une première phase de mobilisation jusqu'en 2013 suivie d'une phase de cristallisation jusqu'en 2031 (remboursement progressif du capital). La nature, le rythme et le montant des tirages ainsi que les indices utilisés, le rythme des remboursements et les possibilités de différé sont libres pour l'emprunteur sous réserve de conditions techniques complexes à apprécier.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

La commune est cependant dans l'obligation de mobiliser l'ensemble du capital avant avril 2013 et ne peut différer l'amortissement du capital au-delà de cette même date.

Dans ce cadre, la collectivité a effectué un premier tirage de 4,5 M€ (4,78%) le 14 novembre 2008 dont la première échéance à taux fixe lui coûtera 435 320 € en novembre 2009 dont 210 320 € d'intérêts. Elle a ensuite mobilisé une ligne de trésorerie de 1 M€.

Le montant de ce nouvel emprunt et la souplesse de ses modalités de gestion constituent un risque supplémentaire pour la commune. Il assure cependant la liquidité de sa trésorerie jusqu'en 2013.

- Enfin, la chambre s'étonne du décalage entre l'état de la dette figurant au compte administratif de la collectivité et celui tenu par le comptable public et rappelle avec force que la bonne tenue des documents budgétaires est un des éléments essentiels de la bonne santé de la démocratie locale.

Etat de la dette – écarts	2005	2006	2007	2008
état de la dette (c/1641) au compte administratif	4 132 127	3 827 468	4 082 663	N.D.
solde du c/164 au compte de gestion	4 135 772	4 086 191	6 347 716	13 083 648

### 2-2.3.2 Le coût de la dette

Un tel niveau d'endettement génère rapidement des frais financiers supérieurs aux moyennes nationales des communes de la même strate démographique.

Charges financières (c/661)	2004		2005		2006		2007	
	Millas	France	Millas	France	Millas	France	Millas	France
en % des charges de fonctionnement	7,10	4,79	6,63	4,28	6,27	4,46	9,26	4,35

En 2007, les charges financières de Millas représentent déjà 2,13 fois la norme nationale et vont fortement augmenter à la suite du doublement de l'encours de la dette en 2008.

Une étude plus détaillée révèle que des charges financières importantes sont également générées par l'utilisation de crédits de trésorerie (c/6615).

La dette	2004	2005	2006	2007	2008
emprunts solde au 31/12 du c/ 164	4 450 984	4 135 772	4 086 191	6 347 716	13 083 648
montant du capital remboursé	383 349	315 276	304 776	203 297	264 068
intérêts des emprunts et dettes c/ 6611	130 051	138 926	137 695	116 184	251 080
intérêts des comptes courants c / 6615	39 894	28 688	37 384	120 344	135 138
crédits de trésorerie solde au 31/12 c/ 51931	1 124 000	2 131 398	4 239 000	3 844 000	1 120 000

source : comptes de gestion et CA

en euros

On notera par exemple qu'en 2007, le coût de la ligne de trésorerie (120 344 € au c/6615) aura été supérieur au paiement des intérêts de la dette (116 184 € au c/6611).

### 2-3 La gestion de la trésorerie

Situation de trésorerie	2004		2005		2006		2007		2008	
	débit	crédit	débit	crédit	débit	crédit	débit	crédit	débit	crédit
tirages et remboursements infra annuels	750 000	351 000	851 193	1 858 591	620 000	2 727 602	1 924 000	1 529 000	3 867 000	1 143 000
solde des crédits de trésorerie (c/51931) au 31 décembre	1 124 000		2 131 398		4 239 000		3 844 000		1 120 000	
intérêts des comptes courants (c/6615)	39 894		28 688		37 384		120 344		135 138	

source comptes de gestion

La situation de la trésorerie de la commune est très dégradée. Les lignes de crédit utilisées ne sont pas soldées au 31 décembre de l'année et les montants des soldes sont importants par rapport au budget communal (recettes de fonctionnement 2008 = 3,22 M€). Le coût des intérêts versés pour l'utilisation de ces crédits (compte 6615) augmente également fortement en 2007.

Le fait de ne pas solder en fin d'exercice le c/51931, par une opération de consolidation en emprunt de façon systématique année après année transforme la nature des crédits de trésorerie, dont la durée de vie est censée être infra-annuelle, en emprunt durable déguisé et aggrave fortement l'endettement communal réel. L'amélioration de la trésorerie en 2008 n'est que le reflet de la mobilisation d'emprunts pour une valeur de 7 M€ à la fin de l'exercice.

En outre, les documents budgétaires de la commune ne retracent pas l'existence de ces soldes de trésorerie en fin d'exercice contrairement à ce qu'imposent l'utilisation de la maquette de présentation des budgets communaux en M14 et le respect des principes de transparence et de démocratie municipale.

La faiblesse du fonds de roulement communal (FDR) jusqu'en 2007 aggravée par la contribution négative des budgets annexes a également généré des besoins croissants en trésorerie.

	2004	2005	2006	2007	2008
FDR Millas	-455 443	-1 137 372	-3 491 742	-2 581 348	3 772 768

La comparaison avec les moyennes nationales est également très révélatrice de la dégradation de la situation.

FDR comparé 2004, 2005, 2006 et 2007 (en €/ hb)	2004		2005		2006		2007	
	Millas	moyenne de la strate *	Millas	moyenne de la strate *	Millas	moyenne de la strate *	Millas	moyenne de la strate *
fonds de roulement	-130	149	-325	152	-998	157	-738	156

\*moyenne des communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU)  
 source : fiches DGCP

Le mécanisme d'une trésorerie communale peut schématiquement se résumer ainsi: les collectivités locales ont l'obligation de conserver un solde positif dans le compte au Trésor géré par le trésorier public. Pour payer leurs factures courantes, elles ne peuvent donc agir que sur trois leviers :

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

- 1) mobiliser une ligne de crédit pour augmenter directement leur trésorerie ;
- 2) augmenter le fonds de roulement (FDR) soit en réalisant durablement des excédents budgétaires, soit en mobilisant des emprunts d'un montant supérieur à leur besoin en dépenses d'équipement ;
- 3) faire baisser leur besoin en fonds de roulement (BFR) en augmentant les délais de paiement de leurs créanciers (fournisseurs, Etat, organismes de sécurité sociale, autres collectivités).

La commune de Millas a choisi de mobiliser massivement des crédits de trésorerie et des emprunts durables pour renflouer sa trésorerie dont l'équilibre précaire ne repose donc plus que sur les apports bancaires par le biais des lignes de trésorerie et des emprunts accordés et non pas sur la capacité communale à dégager des excédents de fonctionnement et donc de l'épargne (la CAF nette est négative sur la période). Tout retrait du soutien bancaire actuel aboutirait rapidement à une incapacité pour la commune à payer ses factures et à une cessation de ses paiements.

Cet équilibre fragile met ainsi la collectivité dans une situation de très grande dépendance par rapport au financement bancaire et surtout à son coût futur. Or, ce soutien est limité par l'appréciation par les banques de la soutenabilité de la dette actuelle et la capacité contributive future des contribuables de Millas.

La commune a également repoussé le paiement de certaines factures permettant ainsi de diminuer son besoin en fonds de roulement. Une analyse non exhaustive de quelques factures prises au hasard sur l'exercice 2007 montre des décalages importants entre les dates des factures des fournisseurs municipaux, les dates d'arrivée en mairie de ces mêmes factures et le moment de l'établissement du mandat alors qu'il existe un délai réglementaire de 45 jours entre la date d'arrivée des factures et celle du règlement (annexe 4). La commune a ainsi dû verser des intérêts moratoires au titre des années 2004, 2005 et 2006 (respectivement 326, 679 et 445 €).

En outre, la mobilisation récente le 1<sup>er</sup> novembre 2008 d'un tirage de 4,5 M€ sur le contrat multi-index CALYON (montant global de 13 M€) soulève des interrogations quant à la qualité de la gestion de la trésorerie.

En effet, la commune a décidé de placer 4,5 M€ sur un compte-titres ouvert à la Trésorerie Générale des Pyrénées Orientales et tenu par la Trésorerie de Millas en souscrivant des FCP IENA VALOR 6000 le 30 décembre 2008 afin d'éponger un important excédent de trésorerie qui s'explique par la mobilisation trop anticipée du tirage de 4,5 M€ sur le contrat Multi-index et deux encours de lignes de trésorerie de respectivement 1 M€ et 1,12 M€.

Les conditions juridiques et financières de ce placement financier ne sont pas exemptes d'interrogations.

En effet, la loi encadre strictement les possibilités de placement financier des collectivités locales dans le cadre de l'article L 1618-2 du code général des collectivités territoriales qui autorise ceux-ci lorsque les fonds proviennent : « *d'emprunts dont l'emploi est différé pour des raisons indépendantes de la volonté de la collectivité* ». Il est difficile d'apprécier si cette condition est remplie dans le cas de Millas dans la mesure où le porter à connaissance préfectoral remettant en cause partiellement le PAE date du 16 juillet 2008, tandis que la date du tirage de 4,5 M€ a été effectuée le 1<sup>er</sup> novembre 2008. Le réaménagement des termes de la mobilisation de ce contrat multi-index aurait été préférable au placement dans des conditions défavorables.

L'opération paraît en effet contestable dans la mesure où il aurait été préférable de rembourser les crédits de trésorerie en cours dont les frais financiers oscillaient entre 4 et 4,5%, plutôt que de placer les 4,5 M€ sur des produits (FCP IENA VALOR 6000) dont le taux de rendement (frais de gestion déduits) était de 2,68% en décembre 2008 (à titre d'illustration, la performance de ce produit financier est tombée à 0,06% par mois en mars 2009 du fait de la baisse des taux). Ces FCP ne garantissent que le capital et un rendement minimal calculé sur le taux de l'EONIA moins 0,20% soit une performance limitée dans le contexte actuel.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

La chambre s'interroge sur les motivations de ces décisions de tirage de 4,5 M€ le 1<sup>er</sup> novembre 2008 et du placement d'un montant équivalent le 30 décembre 2008. Elle invite l'ordonnateur à réévaluer rapidement les conditions financières de son placement en fonction de ses besoins de trésorerie à venir dans le cadre des travaux du PAE et des coûts relatifs de ses crédits de trésorerie en phase de mobilisation. En mars 2009, la commune a mobilisé une ligne de trésorerie pour un montant de 1,32 M€ ainsi qu'un tirage de 1 M€ sur son crédit souplesse.

## 2-4 La fiabilité budgétaire et comptable

### 2-4.1 La réalité de l'équilibre budgétaire

#### 2-4.1.1 Les restes à réaliser de la section d'investissement

- La définition des restes à réaliser (investissement) est donnée par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales :

*« Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».*

Le montant de ces restes à réaliser est essentiel dans l'analyse de l'équilibre budgétaire. En effet, les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections (en intégrant les reports de n-1) mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Ces derniers font en effet partie intégrante des résultats du compte administratif.

- Le tableau ci-dessous reprend les grandes masses des comptes administratifs 2005 à 2007.

Investissement	2005	2006	2007	moyenne
<b>dépenses totales</b>				
crédits ouverts	3 946 179,92	5 029 195,13	10 259 353,28	6 411 576,11
réalisations	1 592 578,33	3 155 426,11	2 649 587,08	2 465 863,84
<b>% de consommation des crédits ouverts (sans RAR)</b>	<b>40,36%</b>	<b>62,74%</b>	<b>25,83%</b>	<b>42,98%</b>
<b>% de consommation des crédits ouverts (avec RAR)</b>	<b>97,97%</b>	<b>87,12%</b>	<b>97,54%</b>	<b>94,21%</b>
restes à réaliser (compte administratif)	<b>2 273 573,13</b>	<b>1 226 131,28</b>	<b>7 357 346,50</b>	<b>3 619 016,97</b>
<b>recettes totales</b>				
crédits ouverts	4 536 535,97	6 681 043,12	14 070 508,55	8 429 362,55
réalisations	531 086,39	996 118,83	3 665 491,48	1 730 898,90
<b>% de consommation des crédits ouverts (sans RAR)</b>	<b>11,71%</b>	<b>14,91%</b>	<b>26,05%</b>	<b>17,56%</b>
<b>% de consommation des crédits ouverts (avec RAR)</b>	<b>98,56%</b>	<b>90,31%</b>	<b>98,21%</b>	<b>95,69%</b>
restes à réaliser (compte administratif)	<b>3 939 971,12</b>	<b>5 037 286,55</b>	<b>10 152 597,37</b>	<b>6 376 618,35</b>

source : comptes administratifs

en euros

Le montant des restes à réaliser en recettes est largement supérieur à celui des restes à réaliser dépenses sur les trois exercices (l'inverse serait plus logique) et le pourcentage de consommation des crédits ouverts en recettes (sans restes à réaliser) est extrêmement faible (en moyenne 17,56%). L'autorisation budgétaire accordée dans le cadre du vote du budget annuel est ainsi vidée de son sens.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

- Un décalage est observé tous les ans entre les restes à réaliser en recettes figurant au compte administratif de l'année n et la réalisation des recettes d'investissement en année n+1 qui devrait en théorie lui être supérieure ou égale.

Recettes d'investissement	2005	2006	2007	moyenne
A] montant des restes à réaliser en recettes (au CA année n)	3 939 971	5 037 286	10 152 597	6 376 618
B] montant des recettes d'investissement de l'année n + 1	996 118	3 665 491	7 781 466	4 147 692
différence (A - B)	2 943 853	1 371 795	2 371 131	2 228 926

Le concept des restes à réaliser est mal maîtrisé par la commune de Millas. En effet, une recette en restes à réaliser doit être juridiquement « certaine » et il est légitime de penser qu'en théorie elle doit faire l'objet d'une réalisation prochaine en année n+1 sauf circonstances exceptionnelles (par exemple des reports inattendus de subvention accordée). A défaut, il serait possible d'inscrire en restes à réaliser toutes les recettes « probables » des années à venir, le principe d'annualité budgétaire perdant toute substance.

- Lorsqu'on étudie la composition de ces restes à réaliser en recettes, on comprend d'ailleurs mieux la pratique de la collectivité.

Composition des RAR en recettes	2005	2006	2007	moyenne
RAR recettes (année n)	3 939 971	5 037 287	10 152 597	6 376 618
dont emprunts (c/16)	3 680 000	4 932 078	6 202 111	4 938 063
subventions (c/13)	53 329	105 208	3 950 486	1 369 674

Ceux-ci sont composés majoritairement d'emprunts à mobiliser et de subventions. Or, ces recettes ne sont absolument pas « certaines ». Ainsi, au compte administratif 2007, 3,95 M€ sont inscrits comme recettes au titre de la participation PAE alors que la commune n'a comptabilisé que 84 811 € de subventions au c/13 au compte de gestion 2008 (dont 0 € au titre du PAE). De plus, le niveau d'emprunts nouveaux inscrits en restes à réaliser en année n ne correspond pas aux réalisations de l'année (n+1).

Promesses bancaires inscrites en RAR recettes	2006	2007	2008	moyenne
A] emprunts réalisés en année n	255 195	2 464 823	7 000 000	3 240 006
B] promesses bancaires valables pour l'année n inscrites au CA (en RAR recettes n - 1)	3 680 438	4 932 078	6 202 111	4 938 209

On constate ainsi un décalage important (1,7 M€ en moyenne sur 3 ans) entre les emprunts inscrits en RAR et ceux réalisés. Or, l'article D. 2342-11 du code général des collectivités territoriales impose au maire de joindre au compte administratif « les développements et explications nécessaires pour éclairer le conseil municipal ainsi que l'autorité compétente et leur permettre d'apprécier ses actes administratifs pendant l'exercice écoulé ». Sont ainsi jointes aux comptes administratifs, trois « confirmations d'accords de principe » pour l'octroi de prêts valables au titre des restes à réaliser 2005, 2006 et 2007 signées par un même établissement de crédit : le Crédit Agricole Sud Méditerranée.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

Ces « confirmations » permettent d'équilibrer arithmétiquement les comptes administratifs mais ne correspondent nullement à la réalité des prêts octroyés par le même établissement en année n+1. Elles ne sont donc pas « juridiquement certaines ». Cette pratique systématique jette un doute sérieux sur la sincérité et l'équilibre des budgets au titre des années 2005, 2006 et 2007 du fait d'une utilisation inappropriée de la technique des restes à réaliser.

- A titre d'illustration, le tableau ci-dessus retrace les comptes administratifs de ces trois exercices en neutralisant les restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Exécution du budget (sans restes à réaliser)	2004	2005	2006	2007	2008
fonctionnement	134 912,73	514 475,72	319 412,42	213 902,77	366 460,91
investissement	-590 356,05	-1 651 847,99	-3 811 155,27	-2 795 250,87	3 406 307,54
<b>solde total</b>	<b>-455 443,32</b>	<b>-1 137 372,27</b>	<b>-3 491 742,85</b>	<b>-2 581 348,10</b>	<b>3 772 768,45</b>

Source: CG A13 et A14

Dans son courrier de réponse aux observations provisoires, le Crédit Agricole a tenu à rappeler que « les différents courriers émis (par la banque) sont des lettres d'intention et le dernier daté du 28 décembre 2007 fait bien référence au prêt d'un montant de 13 millions d'euros mis à la disposition de la commune en avril 2008 ».

Concernant l'évolution récente du PAE, la banque a informé la chambre de son intention « d'un commun accord » avec le maire de Millas de « diminuer l'enveloppe du financement total ».

#### 2-4.1.2 Les travaux en régie

- Les travaux réalisés en régie sont les travaux effectués par du personnel rémunéré directement par la collectivité qui met en œuvre des moyens en matériel d'outillage acquis ou loués par elle, ainsi que des fournitures qu'elle a achetées pour la réalisation d'une immobilisation lui appartenant.

Ce dispositif comptable permet d'enregistrer au bilan des immobilisations qui n'ont pas fait l'objet de factures (puisque réalisées en régie) et de corriger le résultat en considérant que les charges de fonctionnement mises en œuvre (personnel et fournitures) doivent être compensées par un produit d'ordre de même valeur en section de fonctionnement.

Une recette d'ordre du montant des travaux en régie est créditée en fonctionnement (au c/72) tandis qu'une dépense d'ordre est imputée en dépenses d'investissement (c/20 à 23).

L'effet budgétaire est de transférer des charges réelles de fonctionnement en section d'investissement en les faisant financer par des recettes réelles d'investissement dont notamment l'emprunt.

La pratique comptable non obligatoire des travaux en régie doit donc être utilisée avec grande prudence et mesure pour éviter que le fonctionnement d'une commune ne soit assuré majoritairement que par la voie de l'endettement.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

A Millas, le recours aux travaux en régie est très supérieur aux normes nationales constatées.

Travaux en régie	2004		2005		2006	
	Millas	Moyenne de la strate *	Millas	Moyenne de la strate *	Millas	Moyenne de la strate *
en euros par habitant	27	6	33	6	100	6

*\*moyenne des communes de 3 500 à 5 000 habitants*  
*source : fiches DGCL*

Les ratios de Millas sont également très élevés en 2007 (208 €) et 2008 (170 €) tandis que les moyennes constatées dans les budgets primitifs 2007 et 2008 restent stables au niveau national, soit 6 € par habitant (publication DGCL, les budgets primitifs des communes en 2007 et 2008). Cet écart majeur pousse à s'interroger sur la sincérité des écritures comptables des travaux en régie à Millas.

- Le contrôle s'est effectué sur la base des états justificatifs signés et fournis annuellement au comptable public par l'ordonnateur. Ces documents récapitulent la nature des travaux réalisés, les fournitures et les outils utilisés et la masse salariale affectée à ces missions sur la base d'un coût journalier multiplié par le nombre de journées de travail mobilisées.

L'instruction a permis de constater de nombreuses incohérences, notamment au cours de l'exercice 2007, qui a fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Ainsi lorsqu'on cumule le nombre de journées de travail déclarées au titre des travaux en régie, celui-ci est supérieur au nombre maximum possible de jours ouvrés dans l'année pour les 12 agents déclarés dans les états justificatifs de la mairie.

Journées effectuées par emploi 2007 comparées au nombre de jours ouvrés	contremaître	conducteur* d'engins	adjoint technique 1ère classe	adjoint technique 2ème classe	total
nombre de journées déclarées en régie	504	578	790	1 935	3 807
nombre d'emplois par catégorie en 2007	2		2	8	12
total jours ouvrés(227) par catégorie (365 jrs - 2 x 52jrs - 9 fériés - 25 jours congés annuels)	454		454	1 816	2 724
soit un surplus de "jours régie" de	50	578	336	119	1 083

*\*il n'y a que 12 agents masculins affectés aux services techniques et il est impossible d'affecter la conduite d'engins à un agent quelconque du service.*

*Source : états déclaratifs de l'ordonnateur*

Ce tableau postule que le nombre de jours ouvrés maximum est égal à 227 (en retirant 52 samedis et dimanches, 9 jours fériés et 25 jours de congés annuels en 2007) et ne tient pas compte d'éventuelles absences.

En outre, il impliquerait que les 12 agents concernés n'aient aucune autre mission que la création d'immobilisations à imputer en travaux en régie. Ce qui est improbable car, l'activité principale des agents techniques est l'entretien du patrimoine communal qui relève uniquement de la section de fonctionnement.

On s'étonnera aussi de la très forte augmentation de la productivité, multipliée par six, de ces 12 agents communaux entre 2005 et 2007. Il est également impossible de retrouver une trace salariale du 13<sup>ème</sup> agent recensé comme « conducteur d'engins » qui a, seul, fourni 578 journées de travail en régie aux deux volants des équipements communaux.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

De plus en 2007, la masse salariale déclarée au titre des travaux en régie (429 307 €) dépasse de 23% le coût total annuel du personnel de la filière technique recalculé à partir des fiches de paye (348 241 € pour les 12 agents recensés). En 2008, la masse salariale déclarée au titre des travaux en régie a représenté 349 044 € tandis que les mêmes 12 agents techniques ont coûté 368 171 € à la collectivité.

Enfin, l'ordonnateur comptabilise dans le compte des travaux en régie (722) les coûts d'utilisation de ses propres équipements à savoir un tractopelle et un manitou télescopique.

Or, le tractopelle qui a été renouvelé en 2007 pour un montant (neuf) de 63 000 € HT est imputé sur le c/722 à hauteur de 154 070 € pour 473 journées d'utilisation (136 908 € en 2008 pour 405 journées d'utilisation). Aucune facture de location d'un 2<sup>ème</sup> tractopelle n'a pu être retrouvée en 2007 pour expliquer cette incohérence.

Le « manitou télescopique » a lui été utilisé 235 journées pour un montant total de 42 723 € (35 723 € en 2008 pour 190 journées d'utilisation) alors que son coût d'achat n'a été que de 37 239 € en 2005 et qu'il est amorti annuellement à hauteur de 4 654 €. Aucune facture de location d'un équipement supplémentaire n'a été produite en 2007 pour expliquer ce décalage.

- Enfin, un doute sérieux existe quant à la nature de certains travaux imputés comme travaux en régie. En effet, il est parfois difficile d'isoler dans les états fournis par l'ordonnateur ce qui relève du fonctionnement ou de l'investissement du fait de l'imprécision des missions accomplies. Il convient de se référer alors à une circulaire du ministère de l'Intérieur du 26 février 2002 pour définir utilement la nature d'un bien immobilisé.

De façon schématique, une immobilisation est un bien destiné à rester durablement dans le patrimoine de la collectivité et les dépenses portant sur un bien déjà immobilisé ont le caractère d'immobilisation si elles ont pour effet une augmentation de la valeur d'un élément d'actif ou une augmentation notable de sa durée d'utilisation. A contrario, sont des charges de fonctionnement les dépenses qui sont entièrement consommées dans l'exercice de leur acquisition ou qui ont pour effet simplement de maintenir des biens déjà immobilisés dans un état normal d'utilisation jusqu'à la fin de leur durée d'utilisation.

La circulaire fixe également une liste exhaustive de biens constituant des immobilisations de par leur nature technique ainsi qu'un seuil de 500 € TTC au-dessus duquel les biens meubles peuvent être classés en section d'investissement à condition de ne pas figurer explicitement dans un compte de charges et de revêtir un caractère de durabilité. Une délibération annuelle du conseil municipal peut fixer une liste de biens dérogatoires dont le montant est inférieur au seuil national pouvant être imputés en section d'investissement.

La lecture des états justificatifs 2007 des travaux en régie de Millas permet de repérer quelques opérations ne relevant pas a priori de la section d'investissement : plantations d'arbres à Los Bibes et aux abords du 4<sup>ème</sup> lac, arrachage des souches, dépose ou fixation de jeux, enlèvement de gravats, aménagement d'un chemin au lieu-dit « Coll del Bau ».

L'examen des factures détaillées laisse la Chambre perplexe. Ainsi, par exemple, l'opération en régie « espace vert Los Bibes » a nécessité l'achat entre le 30 octobre 2006 et le 30 novembre 2007 de 4 878 € de fleurs et plantes diverses, de 30 balais à gazon d'une valeur unitaire de 19 € et de 140 litres de round-up (2 030 €) tous imputés au c/722. Il ne s'agit manifestement pas de dépenses d'investissement pour des biens immobilisés durablement.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

Travaux en régie concernés	date de la facture	fournisseur	dont	montant HT
mandat 1880/2007 travaux 43, rue de la république	30/11/06	Pôle vert pyrénées agricoles	casque de chantier	18,73
			casque complet basic new	45,01
			gants tous travaux	4,34
	01/03/07	Bricomarché	6 crochets vélo	17,36
	01/10/07	Bricomarché	fourche à fumier 4 dents	20,23
			sacs poubelles	4,89
			éponge double face	1,26
			canisse roseau fendu	22,91
			gel vaisselle citron 2	5,65
			destop microbille 2	5,70
mandat 1884/2007 création bureaux et rangements	24/12/07	Logimarché	gants rosiers	6,35
			lance d'arrosage	5,55
			ébrancheur 2 mains 45 cm	18,39
			ceinture porte outils	8,11
			cisaille haie	14,38
	26/07/07	Logimarché	2 sandows montés L 1m	17,99
			bâche 4mx5m	13,08
			aéro moustiques mouches	11,28
mandat 1879/2007 espace vert Los Bibes	29/06/07	Ets Belloc	tapettes à rats	3,01
			20 tablettes anti mouches	11,39
	28/09/07	Ets Belloc	bombe puces	5,02
			anti-fourmis	8,2

Le coût global de 117 808,80 € de l'opération « Mas Denaigues », qui s'est déroulée à cheval sur les années 2006 et 2007 est disproportionné au regard des travaux effectués réalisés en 555 journées déclarées de travail: aménagement de parapet, arrachage souche d'arbres, décapage du terrain, cuvelage du ruisseau, mise en place de graves et construction d'un muret.

Il convient ainsi de rappeler à l'ordonnateur que l'inscription comptable de travaux en régie n'est nullement obligatoire et qu'elle doit être compatible avec l'équilibre financier global de la commune. Elle présente surtout un intérêt lorsque le bien réalisé constitue un actif immobilisé qui doit faire l'objet d'un amortissement et qu'il convient donc de lui attribuer une valeur. Elle n'est en tout état de cause pas un expédient pour masquer des difficultés financières.

Globalement l'ensemble de ces analyses non exhaustives portant essentiellement sur l'année 2007 conduit à émettre un doute sérieux sur la fiabilité et la sincérité des écritures portées en travaux en régie au titre de l'ensemble des exercices sous revue.

- L'utilisation excessive de la pratique des travaux en régie fausse ainsi considérablement les résultats financiers de la collectivité en améliorant le résultat de la section de fonctionnement et en gonflant artificiellement la CAF et le montant des dépenses d'investissement. A titre d'illustration, le tableau ci-dessous rétablit une image plus fidèle des comptes communaux en ramenant artificiellement le niveau des travaux en régie au niveau national (6 € par habitant, soit 21 000 € par an).

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

	2004	2005 *	2006	2007	2008	moyenne
résultat de la section de fonctionnement	35 347,78	394 562,99	-95 063,30	-105 509,65	152 558,14	76 379,19
montant des travaux en régie	95 982,68	115 946,52	348 268,90	729 822,73	597 625,93	377 529,35
résultat sans les travaux en régie	-60 634,90	278 616,47	-443 332,20	-835 332,38	-445 067,79	-301 150,16
<b>résultat avec travaux en régie (+ 21 000 euros) moyenne de la strate : 6 euros / hb</b>	<b>-39 634,90</b>	<b>299 616,47</b>	<b>-422 332,20</b>	<b>-814 332,38</b>	<b>-424 067,79</b>	<b>-280 150,16</b>

\* le résultat est faussé de 410 K€ par une écriture comptable erronée favorable à la commune en 2005 : vente de la gendarmerie, régularisée en 2007

On constate aisément la très forte progression des travaux en régie depuis trois années (en 2007, ils représentent même 22,8% des recettes de fonctionnement) et leur rôle majeur dans l'équilibre de la section de fonctionnement puisqu'en considérant des travaux en régie dans la norme nationale, cette section aurait perdu en moyenne 280 K€ par an depuis 2004 financés directement par l'augmentation de l'endettement communal (par le biais de l'inscription en travaux en régie au compte 722).

A la lecture de ces éléments, il convient également de reconsidérer l'épargne réelle dégagée par la collectivité et de la comparer à ses charges financières.

Effet "boule de neige"	2004	2005	2006	2007	2008
A) excédent brut de fonctionnement en euros (comptes 70 à 75 - 60 à 65)	229 000	302 000	181 000	716 000	746 000
B) montant des travaux en régie	95 982	115 946	348 268	729 822	597 625
C ] EBF recalculé après "normalisation des travaux en régie" (A - B + 21 000 euros)	154 018	207 054	-146 268	7 178	169 375
D ] montant des charges financières (compte 661)	169 944	167 614	175 078	236 528	386 219
E ] effet "boule de neige" (si C - D <0)	-15 926	39 440	-321 346	-229 350	-216 844

Ce tableau analyse la capacité communale à épargner grâce à son fonctionnement (excédent brut de fonctionnement soit les c/70 à 75 moins 60 à 65) en « normalisant » l'impact des travaux en régie sur la base des moyennes nationales constatées depuis quatre années (soit 6 € par habitant). Lorsque cette épargne devient insuffisante pour couvrir le simple remboursement des intérêts de la dette, la commune s'engage dans un processus dit « effet boule de neige » et n'a plus d'autre solution que d'emprunter pour rembourser, d'augmenter donc ses charges financières, de devoir s'endetter à nouveau et ainsi de suite.

Pour sortir de ce cercle vicieux financier, la commune devra améliorer son EBF, a minima au niveau de ses charges financières futures, en augmentant ses recettes réelles ou en diminuant ses dépenses de fonctionnement à due proportion dans les exercices à venir.

L'insincérité manifeste des écritures de travaux en régie à Millas doit conduire l'ordonnateur à trouver rapidement des recettes réelles de fonctionnement pour équilibrer ses dépenses et non un artifice comptable dangereux à maîtriser dans le temps.

Cette utilisation excessive de la technique comptable des travaux en régie a d'ailleurs été dénoncée en 2009 par la Cour des Comptes dans son rapport public annuel.

#### 2-4.2 La régularité des opérations comptables et budgétaires

L'examen de la gestion de la collectivité a également permis de constater des carences importantes dans la tenue des documents budgétaires et comptables.

- En effet, la tenue des annexes budgétaires n'est pas conforme à la maquette réglementaire M14 fixée par les instructions ministérielles en application du code général des collectivités territoriales modifié (article L. 2313-1 et R. 2313-3) en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Ainsi, s'agissant d'une commune de 3 500 habitants, les budgets de la commune (ainsi que les comptes administratifs) devraient notamment contenir une présentation croisée par fonction (article L. 2312-3 du code général des collectivités territoriales), un état récapitulatif des crédits de trésorerie (Etat A 2-8 de la maquette M14), la liste des organismes de regroupement dont la commune est membre, un tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes, la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la collectivité (jointe au seul compte administratif), la liste des délégations de service public, le tableau des acquisitions et des cessions immobilières, la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions (au seul compte administratif), la présentation de l'état des charges transférées en investissement.

Or, tous ces documents sont absents des budgets primitifs et comptes administratifs 2006 et 2007 en violation des articles du code général des collectivités territoriales (L. 2313-1 et R. 2313-3) qui rendent leur transmission obligatoire. L'ordonnateur devra s'attacher au strict respect des dispositions législatives et réglementaires applicables pour élaborer ses prochains documents à caractère budgétaire.

On peut aussi légitimement s'interroger sur les raisons de l'absence de transparence d'un budget communal qui ne fait pas figurer le montant des lignes de trésorerie mobilisées (Etat A 2-8 de la maquette M14), qui à Millas sont particulièrement élevées.

- La commune ne respecte pas non plus ses obligations comptables en ne pratiquant pas le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Cette règle obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants est une des applications du principe de l'annualité budgétaire qui garantit l'indépendance des exercices en affectant à chaque exercice les dépenses et les recettes qui le concernent effectivement et évite ainsi, par exemple, que des dépenses de l'année n ne soient financées par report en n+1. Ce rattachement ne concerne en pratique que les dépenses de fonctionnement engagées et non mandatées pour lesquelles le service a été fait avant le 31 décembre et, d'autre part, les recettes de fonctionnement dues au titre de l'exercice mais dont la date d'échéance ou d'encaissement se situe pendant l'exercice suivant.

La collectivité doit donc se mettre le plus rapidement possible en conformité avec cette obligation réglementaire.

- De façon plus générale, la tenue de la comptabilité communale peut être améliorée. L'exemple de la cession en 2005 de la caserne de la gendarmerie nationale en est une démonstration flagrante.

En effet, lorsqu'une collectivité cède une immobilisation avec plus-value, le montant de la vente considéré comme un produit exceptionnel (c/775) est neutralisé en section de fonctionnement par deux écritures comptables d'ordre : une charge est inscrite au c/675 (valeur comptable des immobilisations cédées) pour constater la disparition du bien de l'actif du bilan (une imputation correspondante est inscrite en contrepartie sur un compte de la classe 2) et une autre au c/676 pour transférer la plus-value en section d'investissement (la plus-value devient ainsi obligatoirement une ressource d'investissement inscrite au c/192).

Or, Millas a cédé à un particulier en 2005 le bâtiment de la gendarmerie pour une valeur de 410 000 € (au c/775) sans aucune écriture d'ordre correspondante. Ce n'est que deux années plus tard que la régularisation a eu lieu par imputation au compte 678 – autres charges exceptionnelles (au lieu des comptes 675 et 676). Concrètement, cette écriture comptable tardive a augmenté artificiellement le résultat de la section de fonctionnement 2005 de 410 K€ et diminué celui de 2007

d'un montant équivalent. Etant donné la faiblesse des masses budgétaires communales (moins de 3 M€ de recettes totales en moyenne entre 2004 et 2008), de telles erreurs nuisent fortement à la fiabilité des budgets communaux de Millas.

## **2-5 Les risques et perspectives financières**

L'étude des risques périphériques n'a pas permis d'isoler des risques majeurs au budget principal : une seule garantie d'emprunt a été accordée en 1997 au centre communal d'action sociale de Millas pour la construction d'une maison de retraite (dette résiduelle de 1,2 M€ en 2007). Aucune participation risquée dans une SEM n'a été recensée. Enfin, les enjeux intercommunaux sont limités. Il convient cependant de rappeler le poids des déficits des budgets annexes « eau et assainissement » sur résultat financier global.

Le principal risque financier est représenté par le projet de programme d'aménagement d'ensemble, dit PAE ouest mis en place en mars 2006 dont les effets financiers vont être durables.

### 2-5.1 Le programme d'aménagement d'ensemble : PAE ouest

- La loi autorise la commune à définir sur son territoire des périmètres à l'intérieur desquels le financement des équipements publics est mis à la charge des constructeurs non pas en fonction des seuls besoins en équipements engendrés par leurs opérations mais en fonction des équipements rendus nécessaires par l'urbanisation nouvelle ou complémentaire attendue.

Ainsi, dans des secteurs du territoire pour lesquels un programme d'aménagement d'ensemble a été approuvé, le conseil municipal peut décider de mettre à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire tout ou partie du coût des équipements publics réalisés pour répondre aux besoins des futurs habitants ou des usagers des constructions à édifier dans le secteur concerné (C. urb. art. L. 332-9).

Un PAE n'a pas valeur de document d'urbanisme. Il ne s'agit que d'un instrument financier qui permet de substituer dans une zone délimitée la participation PAE au versement de la taxe locale d'équipement applicable sur l'ensemble du territoire communal. Le fait générateur de ce régime de participation est le permis de construire ou d'aménager et la perception du produit ne peut se faire qu'après le démarrage réel des travaux.

- La délibération approuvant le PAE ouest à Millas a été prise le 21 mars 2006 puis modifiée le 1<sup>er</sup> mars 2007 et le 18 octobre 2007. Le projet communal, tel qu'il est présenté dans le document d'origine voté en conseil municipal, prévoit l'implantation de 419 logements nouveaux dans le secteur ouest de la commune permettant d'accueillir 1 250 habitants. Il nécessitera la construction de l'ensemble des réseaux (route, énergie, eau, communication), la mise aux normes et l'agrandissement de la station d'épuration actuelle, la construction sur zone d'une nouvelle école ainsi que des aménagements urbains divers (espaces verts, trottoirs, entrée de ville). Les délibérations de 2007 ont réduit les superficies concernées et les volumes financiers en abandonnant le projet de la nouvelle école au profit d'une extension de l'ancienne.

- Les enjeux financiers sont très importants en comparaison des faibles possibilités budgétaires de la commune de Millas. Le projet global a été chiffré en 2006 à 18,7 M€ dont 78% devait être mis à la charge des opérateurs privés par le biais d'une participation PAE dont le montant était 13 fois supérieur à celui qu'aurait rapporté la TLE sur un périmètre de cette ampleur. Cette participation privée a été ramenée en 2007 à 9,01 M€ sur un total de dépenses nettes (des subventions et du FCTVA) de 13,08 M€. Le reste à charge communal est donc de 4,07 M€ que la commune se proposait de financer par un emprunt. En outre, l'arrivée de ces 1 250 nouveaux habitants devrait permettre d'enregistrer des recettes fiscales annuelles estimées à 300 000 €.

- Les risques liés à ce PAE sont également élevés. En effet, les incertitudes sont nombreuses notamment en termes de commercialisation des terrains à bâtir. Le coût affiché au m<sup>2</sup> de terrain constructible par la collectivité était de 180 €. Or, le marché immobilier a naturellement connu un ralentissement à la suite de la crise financière de l'automne 2008. Dans le meilleur des cas, on peut raisonnablement compter sur un étalement plus ou moins long dans le temps des arrivées des 419 familles espérées par la commune.

Au plan juridique, il convient d'attirer l'attention de l'ordonnateur sur la date butoir du 31 décembre 2010 fixée par la délibération municipale de 2006 pour la réalisation du programme d'équipements prévu par le PAE ouest. En effet, la réglementation prévoit un droit à restitution de la participation PAE en cas de non respect des délais prévus pour la réalisation des équipements publics. Or, il ressort d'un « porter à connaissance » préfectoral qu'une zone couvrant environ deux tiers de la zone du PAE ouest serait inconstructible du fait de son inondabilité. C'est ce qui a été indiqué récemment à la commune par la préfecture dans le cadre d'une étude préalable à la réalisation future d'un PPRI (plan de prévention des risques d'inondation) par les services de l'Etat sur le territoire de Millas.

L'obligation de redéfinition du PAE a modifié son équilibre global et généré des droits acquis par la première délibération de 2006 pour les acquéreurs des terrains concernés. Consciente de ces difficultés nouvelles, la commune a sollicité un cabinet d'avocats qui lui a conseillé d'abroger son PAE et de reprendre une nouvelle délibération compatible avec le respect des droits des acquéreurs existants afin de minimiser les risques de recours et de demandes de restitution de l'indu.

Le projet actuel de PAE ouest pourrait donc être sérieusement remis en cause dans ses dimensions territoriale, juridique et financière.

- Deux certitudes financières demeurent cependant. En premier lieu, la commune assure le portage financier de l'opération par le biais de l'emprunt de 13 M€ qu'elle mobilise déjà progressivement. Il est impossible de connaître précisément la durée du portage total puisqu'il dépend du moment où aura lieu la perception des participations PAE (au plus tôt après le démarrage des travaux consécutifs à la délivrance des permis de construire ou des permis d'aménager). Les rentrées seront donc étalées dans le temps au fur et à mesure de la construction des habitations. A titre de point de repère, emprunter la somme de 13 M€ sur deux années au taux de 4% coûte 523 K€ en intérêts versés (soit un sixième du budget communal actuel). Les incertitudes concernant la réalisation et la commercialisation du projet risquent d'alourdir cette charge financière intercalaire communale.

- En second lieu, le gain financier communal direct de l'ensemble de l'opération est très faible puisque les rentrées fiscales attendues étaient de 300 000 € en 2006 alors que le reste à charge pour Millas lui coûtera 230 000 € (annuité d'un emprunt de 4,07 M€ sur 40 ans) dans le meilleur des cas. La ville devra aussi prendre à sa charge l'entretien et le fonctionnement des réseaux (éclairage notamment) et de l'extension de l'école communale.

Le PAE ouest apportera donc un gain minimum à terme pour un risque majeur avéré et ne saurait constituer une réponse future aux difficultés financières actuelles liées notamment à l'endettement que le projet va creuser encore plus.

#### 2-5.2 Les perspectives financières de la commune de Millas

Dans la situation financière de Millas, la chambre recommande la mise en place immédiate des mesures correctrices suivantes visant à retrouver progressivement une situation financière équilibrée :

- une augmentation substantielle des recettes, notamment fiscales ;
- une diminution des dépenses non indispensables ;
- une limitation du recours aux crédits de trésorerie, notamment dans le cadre de son nouvel emprunt de 13 M€ ;
- une pause dans l'endettement communal ;
- le retour à des pratiques budgétaires et comptables sincères.

A défaut d'adoption rapide de ces propositions, il est vraisemblable que la situation continuera à se dégrader et nécessitera des efforts financiers d'autant plus rigoureux qu'ils seront faits tardivement.

### 3- LE DEROULEMENT DE LA CARRIERE DU « SECRETAIRE GENERAL » DE LA COMMUNE

Commune de 3 731 habitants lors du dernier recensement de 2005, Millas ne comptait que 3 449 habitants lors du recensement 1999. Elle emploie actuellement 35 agents, dont 7 administratifs et un seul cadre A, le secrétaire général, M. Planas.

#### 3-1 La réglementation en vigueur relative à la carrière du « secrétaire général »

La réglementation relative à la taille minimale des communes susceptibles de créer des postes pour les grades d'attaché principal et de directeur territorial a beaucoup évolué ces dernières années et peut être résumée dans le tableau ci-dessous qui retrace la réglementation en vigueur entre le décret n°87-1099 du 30 décembre 1987 et sa version consolidée au 1<sup>er</sup> janvier 2009, relative à la taille minimale des communes susceptibles de recruter les emplois concernés :

Décrets relatifs à la taille minimale des communes où les attachés principaux et les directeurs territoriaux sont autorisés à exercer	attaché principal	directeur territorial
décret n°87-1099 du 30 décembre 1987 article 2 modifié par :	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°90-412 du 16 mai 1990 art 13	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°92-876 du 28 août 1992 art 1	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°94-1157 du 28 décembre 1994 art 2	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°99-907 du 26 octobre 1999 art 2	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°2000-954 du 22 septembre 2000 art 9	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n° 2004-91 du 27 janvier 2004 art 1	> à 10 000 habitants	> à 40 000 habitants
décret n°2005-12 du 6 janvier 2005 art 1	> à 5 000 habitants	> à 40 000 habitants
<b>décret n° 2006-1460 du 28 novembre 2006 art 2 (entre en vigueur au 1er décembre 2006)</b>	<b>&gt; à 2 000 habitants</b>	> à 40 000 habitants
décret n° 2007-1828 du 24 décembre 2007 art 10	> à 2 000 habitants	> à 40 000 habitants
version consolidée en vigueur au 1er janvier 2009	> à 2 000 habitants	> à 40 000 habitants

#### 3-2 Les promotions du « secrétaire général »

##### 3-2.1 Attaché principal

Par arrêté du maire du 12 avril 2002, M. Planas a été nommé attaché principal de 1<sup>ère</sup> classe, titulaire, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2002, avec ancienneté acquise de 24 mois ; un nouvel arrêté du maire en date du 21 juillet 2004 a porté avancement de l'intéressé au 3<sup>ème</sup> échelon à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2004.

La commune de Millas comptait 3 449 habitants lors du recensement 1999.

Le poste d'attaché principal a été créé par délibération du conseil municipal le 2 août 1993. Le conseil municipal décide, par cette même délibération, « de demander le surclassement du poste du secrétaire général dans la strate démographique supérieure, de 5 000 à 10 000 habitants ».

L'instruction a révélé que la demande de surclassement de la commune dans la strate démographique de 5 à 10 000 habitants n'a jamais prospéré.

M. Planas ne pouvait donc pas être promu attaché principal sur place avant le 1<sup>er</sup> décembre 2006.

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon*  
*Rapport d'observations définitives : Commune de Millas (66)*

### 3-2.2 Directeur territorial

L'article 1 de l'arrêté en date du 12 juin 2006, transmis à la préfecture des Pyrénées-Orientales le jour même et notifié le 13 juin, a nommé M. Planas directeur territorial 6<sup>ème</sup> échelon à compter du 1<sup>er</sup> juin 2006, avec une ancienneté de 21 mois.

Le poste de directeur territorial a été créé par délibération du conseil municipal le 15 décembre 2005. La commune de Millas comptant 3 731 habitants lors du recensement INSEE 2005, M. Planas ne pouvait donc pas être promu sur place.

En vertu du contexte rappelé ci-dessus, la situation juridique de M. Planas a été irrégulière en tant qu'attaché principal 1<sup>ère</sup> classe du 1<sup>er</sup> mars 2002 au 31 mai 2006 et en tant que directeur territorial depuis le 1<sup>er</sup> juin 2006.

En outre, aucun élément d'instruction n'a permis de constater le détachement de M. Planas sur un emploi fonctionnel. Celui-ci exerce cependant les fonctions de « secrétaire général » de la commune dans les courriers officiels.

### 3-3 Le coût estimatif de ces promotions pour la commune

Le secrétaire général bénéficie donc d'une rémunération très supérieure à celle qu'autorise la grille de rémunération des communes de moins de 3 500 habitants. En vertu des textes réglementaires rappelés ci-dessus, et jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2006, la commune de Millas ne pouvait employer qu'un attaché territorial.

Ces créations de postes prématurées et contraires à la réglementation ont entraîné un coût pérenne pour la commune, coût qu'il n'a pas été possible de mesurer exactement car l'origine de cette situation est très ancienne (la nomination de M. Planas comme attaché principal a eu lieu hors de la période sous revue).

Malgré cela, une reconstitution partielle de la carrière de M. Planas peut être effectuée, au vu des délibérations prises, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2000, permettant d'estimer à minima le surcoût supporté par la commune :

	du 01/03/2000 au 1/9/2004	du 01/09/2004 au 1/12/2006	du 01/12/2006 au 1/3/2007	du 01/03/2007 au 1/6/2009
	AP 1ère cl au lieu d'attaché	AP 1ère cl 3ème échelon au lieu d'attaché	AP 1ère classe	DT au lieu d'AP
IM de M. Planas	695	759	759	798
IM max d'attaché	641	641	759	782
diff mensuelle en pts	<b>54</b>	<b>118</b>	<b>0</b>	<b>16</b>
nombre de mois	54	27		27
nombre total de points	2916	3186		432
valeur du point	4,3963	4,5342		4,5706
<b>coût en euros</b>	<b>12 819,61</b>	<b>14 445,96</b>	<b>0,00</b>	<b>1 974,50</b>
<b>Total</b>	<b>29 240,07</b>			

Cette perte financière pour la commune n'inclut **ni les charges patronales ni les primes** indexées sur le salaire indiciaire.

**Délibéré à la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 22 octobre 2009.**

## Annexe 1 Les résultats financiers 2004 - 2008

Budget principal	2004	2005	2006	2007	2008
<b>FONCTIONNEMENT</b>					
recettes nettes	2 541 758,54	3 028 814,01	2 757 054,40	3 196 216,34	3 228 269,22
dépenses nettes	2 506 410,76	2 634 251,02	2 852 117,70	3 301 725,99	3 075 711,08
<b>RESULTAT</b>	35 347,78	394 562,99	-95 063,30	-105 509,65	152 558,14
<b>INVESTISSEMENT</b>					
recettes nettes	1 920 337,95	531 086,39	996 118,83	3 665 491,48	7 781 466,48
dépenses nettes	1 236 770,70	1 592 578,33	3 155 426,11	2 649 587,08	1 579 908,07
<b>RESULTAT</b>	683 567,25	-1 061 491,94	-2 159 307,28	1 015 904,40	6 201 558,41
<b>RESULTAT NET EXERCICE</b>	718 915,03	-666 928,95	-2 254 370,58	910 394,75	6 354 116,55
RESULTAT DE CLOTURE N - 1	-1 124 358,35	-455 443,32	-1 137 372,27	-3 491 742,85	-2 581 348,10
part affectée à l'investissement	50 000,00	15 000,00	100 000,00	0,00	0,00
<b>FDR</b>	-455 443,32	-1 137 372,27	-3 491 742,85	-2 581 348,10	3 772 768,45

Source: CG A13 et A14

## Annexe 2 Budget annexe assainissement

Assainissement	2004	2005	2006	2007	2008 *	moyenne
<b>FONCTIONNEMENT</b>						
recettes nettes	75 181,31	84 305,16	89 019,89	115 548,82	0,00	91 013,80
dépenses nettes	70 733,15	73 581,10	83 075,87	91 344,91	0,00	79 683,76
<b>RESULTAT</b>	4 448,16	10 724,06	5 944,02	24 203,91	0,00	11 330,04
<b>INVESTISSEMENT</b>						
recettes nettes	103 671,79	188 668,08	203 378,64	522 295,86	0,00	254 503,59
dépenses nettes	246 891,60	70 225,20	529 869,64	747 055,10	0,00	398 510,39
<b>RESULTAT</b>	-143 219,81	118 442,88	-326 491,00	-224 759,24	0,00	-144 006,79
<b>RESULTAT NET EXERCICE</b>	-138 771,65	129 166,94	-320 546,98	-200 555,33	0,00	-132 676,76
RESULTAT DE CLOTURE N - 1	3 077,59	-154 902,48	-37 925,11	-371 443,58		-140 298,40
part affectée à l'investissement	19 208,42	12 189,57	12 971,49	0,00		11 092,37
<b>FDR</b>	-154 902,48	-37 925,11	-371 443,58	-571 998,91		-284 067,52

Source: CG A13 et A14

\* en 2008, les budgets Eau et Assainissement ont été autonomisés à la suite de la reprise en régie des deux activités auparavant affermées

### Annexe 3 Les dépenses de fonctionnement

Charges	2004	2005	2006	2007	2008	2008/2004
<b>Charges nettes de fonctionnement</b>	<b>2 393 322</b>	<b>2 527 204</b>	<b>2 793 022</b>	<b>3 253 851</b>	<b>3 057 642</b>	<b>27,76%</b>
dt charges à caractère général	667 106	636 786	746 113	722 537	763 057	14,38%
dt dépenses nettes de personnel *	1 029 405	1 103 614	1 205 907	1 220 834	1 230 409	19,53%
dt autres charges de gestion courante	406 726	465 916	502 624	400 586	447 333	9,98%
dt contingents et participations	199 593	237 110	283 234	182 619	244 999	22,75%
dt charges financières nettes	39 894	167 614	175 079	301 352	386 223	868,13%
dt dotations aux amortissements et provisions	116 128	150 814	152 434	169 635	214 227	84,48%

source : *comptes de gestion*

*en euros*

\* *charges nettes des remboursements sur rémunération de personnel (c/6419)*

## Annexe 4 Délais de paiement des factures

Compte	fournisseur	montant	date facture	cachet arrivée mairie	date mandat
60632	Espace Services Ile	24,50	08/06/06	06/12/06	11/01/07
		14,70	20/06/06	05/12/06	11/01/07
		117,80	15/06/06	06/12/06	11/01/07
		227,50	30/06/06	05/12/06	11/01/07
		224,70	21/06/06	05/12/06	11/01/07
		22,60	01/07/06	05/12/06	11/01/07
		95,30	11/07/06	05/12/06	11/01/07
		15,90	27/07/06	06/12/06	11/01/07
		35,10	31/07/06	06/12/06	11/01/07
		64,00	30/08/06	06/12/06	11/01/07
		19,60	29/08/06	06/12/06	11/01/07
		29,40	22/08/06	06/12/06	11/01/07
		24,50	25/09/06	06/12/06	11/01/07
		44,10	22/09/06	06/12/06	11/01/07
		44,10	20/09/06	06/12/06	11/01/07
		63,70	12/09/06	06/12/06	11/01/07
15,10	06/09/06	06/12/06	11/01/07		
6135	Locoutils	224,03	30/09/06	06/12/06	11/01/07
	Midi carrelages	300,00	08/11/06	07/12/06	11/01/07
	Locoutils	299,96	20/11/06	07/12/06	11/01/07
	Rent Force	1 262,98	30/11/06	20/12/06	01/02/07
	SECAP	107,28	24/11/06	20/12/06	01/02/07
	Rent Force	379,93	29/09/06	15/01/07	27/02/07
	SECAP	95,20	29/11/06	07/12/06	11/01/07
61521	SECAP	643,74	14/12/06	24/05/07	02/07/07
	BELLOC	365,91	31/10/06	07/12/06	11/01/07
	VAL DE SOURNIA	1 369,48	31/10/06	07/12/06	11/01/07
	Pépinières Bellotti	159,30	30/10/06	07/12/06	11/01/07
	Chiminvest	4 415,63	25/09/06	06/12/06	11/01/07
	BELLOC	89,70	30/10/06	06/12/06	11/01/07
	Chiminvest	1 856,79	28/09/06	07/12/06	11/01/07
ONF	3 272,26	12/12/06	15/01/07	27/02/07	
61522	C2A	127,10	13/11/06	07/12/06	11/01/07
	HERNANDEZ Jérôme	1 441,18	27/11/06	01/12/06	01/02/07
61523	SNCF	50,94	16/11/06	05/12/06	11/01/07
61551	3 D	899,80	18/10/06	05/12/06	11/01/07
	Pourret SARL	796,08	31/10/06	05/12/06	11/01/07
	Catalogne Poids Lourds	71,29	31/10/06	05/12/06	11/01/07
	Catalogne Poids Lourds	20,48	21/10/06	05/12/06	11/01/07
	Catalogne Poids Lourds	23,76	31/10/06	05/12/06	11/01/07
	Catalogne Poids Lourds	36,81	31/10/06	05/12/06	11/01/07
	Ferrier SA	69,56	31/10/06	06/12/06	11/01/07
	Catalogne Poids Lourds	234,42	31/10/06	06/12/06	11/01/07
	CIR	20,45	25/11/06	06/12/06	11/01/07
	61558	AZ Incendie	1 689,23	28/11/06	06/12/06
Felix Hermandis		3 200,00	14/12/06	05/01/07	01/02/07
Pressing Patricia Olive		180,00	30/10/06	18/12/06	01/02/07
6156	SOTRASER	1 729,42	30/11/06	08/12/06	11/01/07
	SOTRASER	1 729,42	31/10/06	08/12/06	11/01/07

**Réponse de l'ordonnateur aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières : l'ordonnateur en fonction n'a pas fait parvenir de réponse à joindre au présent rapport.**