



Le Président

lettre recommandée avec A.R.

CONFIDENTIEL

Le 13 octobre 2016

Réf. : GR / 16 / 1733

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la communauté d'agglomération de Montpellier.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières (le nom de la magistrate, page 22 du document de réponses, a été masqué, le questionnaire étant une procédure interne).

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application des dispositions de l'article R. 241-18 du code précité, ce document peut être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. À cet effet, je vous demande de me faire connaître la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante en transmettant au greffe l'ordre du jour à l'adresse de courriel suivante : crcgreffe@lr.ccomptes.fr.

Ce rapport d'observations définitives sera également transmis par la juridiction aux maires des communes-membres de l'établissement immédiatement après la présentation qui en sera faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce document est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat.

André PEZZIARDI

Monsieur Philippe SAUREL
Président de Montpellier Méditerranée Métropole
50 Place Zeus - CS 39556
34961 MONTPELLIER CEDEX 2

Rapport d'observations définitives
n° GR/16/1733 du 13 octobre 2016

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE MONTPELLIER

Exercices 2010 et suivants

S O M M A I R E

1. Organisation de la collectivité et compétences exercées	7
1.1. Historique	7
1.2. Compétences exercées	8
2. La fiabilité des comptes	9
2.1. Une information financière et budgétaire satisfaisante	9
2.2. Une fiabilité des comptes perfectible	10
2.2.1. L'actif	10
2.2.2. Le suivi du patrimoine	10
2.2.3. La pratique du rattachement des charges à l'exercice	12
2.2.4. Les immeubles productifs de revenus	13
2.2.5. Les restes à réaliser	14
2.2.6. Une application du principe de prudence à améliorer	16
3. L'analyse financière	17
3.1. Les performances financières annuelles	19
3.1.1. La capacité d'autofinancement brute	19
3.1.2. Le financement des investissements	29
3.2. La situation bilancielle	32
3.2.1. Le stock de dettes	32
3.2.2. La structure de la dette	33
3.2.3. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	34
3.3. Risques financiers externes	36
3.3.1. L'actionnariat	39
3.3.2. Les partenaires majeurs subventionnés	41
3.3.3. Les garanties d'emprunts des opérateurs HLM	42
4. Les ressources humaines	44
4.1. L'évolution des effectifs au cours de la période	45
4.2. Le temps de travail	48
4.2.1. L'organisation du temps de travail	48
4.2.2. L'absence au travail	55
4.3. La gestion des ressources humaines	57

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

4.3.1.	L'existence d'une gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (GPEEC).....	57
4.3.2.	L'évaluation professionnelle	57
4.3.3.	La gestion des carrières	58
4.4.	Les primes et indemnités	59
4.4.1.	Une prime de responsabilité au DGS sans délibération	59
4.4.2.	Une prime annuelle sans base légale.....	59
4.4.3.	La nouvelle bonification indiciaire (NBI) largement accordée	61
4.5.	L'action sociale.....	61
4.6.	L'évolution de la masse salariale	62
5.	Les frais de voyages, déplacements, missions et réceptions.....	62
5.1.	Le cas particulier de Bos Voyages.....	62
5.2.	Une gestion des frais de voyages, déplacements et mission des élus perfectible.....	63
5.3.	Les missions à l'international en 2012	64
5.4.	Des frais de réception en progression constante	65
6.	Montpellier Unlimited	65
6.1.	Le processus de création de « Montpellier Unlimited »	65
6.2.	Les composantes du coût global de la marque.....	67
6.2.1.	Le périmètre d'analyse	67
6.2.2.	Le cadre contractuel.....	68
6.2.3.	L'identification des prestations relatives à la marque « Montpellier Unlimited » ..	69
6.3.	Le chiffrage (évolutif) réalisé par la collectivité : de 718 000 € à 2 564 000 € TTC.....	72
6.4.	Conclusion	73
7.	Subvention versée à l'Association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE)	74
7.1.	La situation	75
7.2.	Analyse aux plans comptable et budgétaire	75
7.2.1.	Une imputation comptable erronée	75
7.2.2.	Une information peu explicite	76
7.2.3.	Des incohérences avec les comptes de l'APFTE	77
7.3.	Analyse juridique	79
7.3.1.	Le rappel de la réglementation applicable	79
7.3.2.	L'application au cas d'espèce	80
7.3.3.	Les risques encourus	82
7.3.4.	Conclusion	83
8.	L'usine de méthanisation Amétyst.....	84
8.1.	Historique	84
8.1.1.	La construction de l'usine Amétyst	85
8.1.2.	La conclusion de la première convention de DSP	85
8.1.3.	La réception des travaux et le sinistre incendie du 13 septembre 2010.....	86
8.2.	L'exécution de la DSP	87
8.2.1.	Le cadre contractuel initial.....	87
8.2.2.	Les avenants.....	88
8.3.	Les résultats d'exploitation	90
8.4.	Le contrôle du délégataire par la CAM.....	92
8.4.1.	Les moyens du contrôle	92

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

8.4.2.	Les rapports annuels du délégataire sur la période 2010-2014	93
8.4.3.	La cession des actions de la société délégataire.....	94
8.4.4.	La perte de la moitié du capital social de la société Amétyst	96
8.5.	La conclusion d'une nouvelle DSP	97
8.5.1.	La procédure de résiliation du premier contrat	97
8.5.2.	La conclusion du nouveau contrat.....	99
8.6.	Bilan global : approche du coût de la méthanisation pour la CAM	103
8.6.1.	Le coût des travaux de construction.....	103
8.6.2.	Les coûts d'exécution du premier contrat	104
8.6.4.	Les projections du nouveau contrat.....	106
8.7.	Conclusion	109
9.	Suivi des recommandations du précédent contrôle	110
	ANNEXES.....	116
	GLOSSAIRE	137

SYNTHÈSE

Devenue au 1^{er} janvier 2015 Montpellier Méditerranée Métropole, la communauté d'agglomération de Montpellier (CAM), constituée de trente-et-une communes membres, exerçait à cette date quatre compétences obligatoires, cinq compétences optionnelles et neuf compétences facultatives.

Afin de parfaire la fiabilité de ses comptes, la métropole doit veiller au recensement exhaustif de son patrimoine en collaboration avec le comptable, rectifier les anomalies encore constatées dans la pratique du rattachement des charges à l'exercice et mieux prendre en compte les risques financiers par une pratique systématique des provisions. Par ailleurs la méthode retenue pour la comptabilisation des restes à réaliser d'emprunts ne permet pas de les justifier. Enfin, la création du budget annexe transport en 2015, quoique tardive, doit permettre de régulariser au plus vite les amortissements non encore pratiqués sur les investissements portés par la CAM.

Avec une évolution des produits de gestion comparable à celle des charges de gestion (+ 4 % de variation moyenne annuelle) et un excédent brut de fonctionnement équivalent, sur la période, à 30 % de ces produits de gestion (près de 125 M€ en 2014), la situation financière de la collectivité apparaît saine, malgré l'augmentation sensible des subventions de fonctionnement versées (+ 20 %). Si le résultat financier est négatif et en augmentation de 18,7 à 26,9 M€ (en 2014), la capacité d'autofinancement brute s'est toutefois maintenue autour de 25 % des produits de gestion.

En dépit d'une baisse sensible des dépenses d'équipement sur les deux derniers exercices, le financement propre disponible n'en couvre qu'environ 60 %, de sorte que le besoin de financement est demeuré constant sur la période.

Avec une capacité de désendettement proche de neuf ans et un encours de dette représentant plus du double du montant annuel de ses produits de gestion, le niveau d'endettement de la collectivité apparaît relativement important : il représentait, en 2014, plus de 2 000 € par habitant.

Le fonds de roulement a progressé de 4,9 M€ à 13,4 M€ entre 2010 et 2014, ce qui, associé à un besoin en fonds de roulement constamment négatif sur la période, permet de conserver une trésorerie positive, de surcroît adossée à des crédits de trésorerie significatifs.

Néanmoins, un facteur de risque financier peut provenir des satellites. Si le stock de garanties d'emprunt octroyées est généralement évalué autour de la moitié de la dette propre, celui de la CAM atteint quasiment les 100 % en 2014. Or, plusieurs des organismes bénéficiaires de ces garanties connaissent une situation financière fragile.

En matière de ressources humaines, la collectivité doit s'attacher à fiabiliser les données résultant de ses comptes administratifs et de ses rapports d'activité, notamment en termes d'évolution de ses effectifs. L'instance décisionnelle doit en effet disposer de données concordantes pour fonder ses choix budgétaires pour la gestion des effectifs et le pilotage de la masse salariale.

Si les postes permanents représentent toujours la majorité des emplois, un glissement est observé vers les emplois non permanents occupés par des non titulaires, dont le nombre augmente. Au sein de la collectivité, le temps de travail effectif (1 520 h/an) apparaît inférieur à la durée légale de 1 607 h/an. Le taux d'absentéisme a progressé, représentant un coût évalué

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

autour de 4,9 M€ par an. Le recours aux heures supplémentaires demeure important, ce qui pourrait justifier une réflexion sur l'annualisation du temps de travail, d'autant que la masse salariale progresse d'environ 3,5 % par an.

En revanche, le régime indemnitaire, la gestion prévisionnelle des emplois, l'attribution des logements et l'évaluation professionnelle n'appellent pas d'observations.

La chambre a chiffré le coût global du développement de la marque ombrelle « Montpellier Unlimited » à plus de 2,6 M€, en cohérence avec les estimations finales produites par les services de la collectivité. Ce coût significatif, associé aux objectifs d'une telle marque économique, interroge, malgré les justifications avancées par la collectivité, sur l'opportunité d'y mettre un terme vingt mois seulement après son lancement alors que la collectivité disposait d'un droit de propriété de dix ans et en l'absence d'outil d'évaluation des résultats escomptés.

Sur les subventions versées à l'Association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE), la chambre retient l'existence d'un risque financier et juridique procédant de leur incompatibilité potentielle avec la réglementation européenne sur les « aides d'État ». Le principe de prudence commande de notifier préalablement à la Commission européenne tout nouveau projet de versement d'une subvention de fonctionnement à l'APFTE.

Enfin, suite à la conclusion d'une nouvelle délégation de service public (DSP) en 2014 concernant l'usine de traitement des déchets par méthanisation Amétyst, la chambre a examiné les résultats d'exploitation du premier contrat ainsi que les conditions de déroulement de la nouvelle procédure d'appel d'offres.

Il en ressort qu'au terme de la précédente DSP, la méthanisation n'a pas produit les résultats escomptés, sous l'effet conjugué d'un processus technique encore mal maîtrisé, d'erreurs de conception et de construction qui ont affecté la capacité de traitement de l'usine, d'un choix d'implantation en zone urbanisée générateur de fortes contraintes techniques ainsi que du sinistre incendie survenu en septembre 2010.

La réception finale des travaux, intervenue en mars 2012 (soit près de quatre ans après la mise en service), a fixé le coût total de construction de l'usine à plus de 105 M€ TTC. Ajouté aux incidences financières des nombreux avenants (dix au total), ainsi qu'au coût supplémentaire de résiliation du premier contrat (4,7 M€), ce mode de valorisation des déchets ménagers aura, au final, pesé beaucoup plus lourdement que prévu sur les finances de la collectivité. En effet, le coût global de la méthanisation des déchets ménagers résiduels ressort, selon la chambre, à 163 € TTC par tonne traitée.

En dépit des améliorations escomptées du nouveau contrat (notamment en termes de bilan matière et d'optimisation du taux de refus), les limites intrinsèques à cette technique auraient mérité, lors de la nouvelle procédure d'appel d'offres, un débat plus complet devant l'assemblée délibérante notamment sur l'exhaustivité des coûts à prendre en compte (en particulier les charges d'amortissement de l'usine et les frais de traitement des refus). La procédure d'appel d'offres n'appelle en revanche aucune observation.

RECOMMANDATIONS

1. Améliorer la fiabilité des comptes par la régularisation des amortissements qui auraient dû être pratiqués sur les investissements désormais rattachés au budget annexe des transports. *Non mise en œuvre.*
2. Parfaire la fiabilité des comptes en assurant le recensement exhaustif et contradictoire des éléments constitutifs du patrimoine afin d'être en mesure de produire, en collaboration avec le comptable, des documents concordants, ainsi qu'en prenant en compte les risques par une pratique plus systématique des provisions. *Non mise en œuvre.*
3. Fiabiliser le suivi et l'enregistrement comptable des restes à réaliser d'emprunts. *Non mise en œuvre.*
4. Formaliser la politique globale de recrutement afin d'en faire un réel levier de maîtrise des coûts. *Non mise en œuvre.*
5. Afin de se conformer aux dispositions légales sur le temps de travail, reconsidérer notamment les jours supplémentaires de permanence et engager une réflexion permettant de compléter cette démarche par d'autres mesures correctrices. *Non mise en œuvre.*
6. Engager une réflexion sur les moyens d'optimiser la gestion du temps de travail des personnels, particulièrement dans les services à activités saisonnières ou fortement variables, notamment par une annualisation de leur temps de travail. *Non mise en œuvre.*
7. Analyser les causes de l'absentéisme du personnel afin d'élaborer un plan en vue de sa limitation. *Non mise en œuvre.*
8. Améliorer le suivi global de l'évolution des effectifs en fiabilisant les données comparées des comptes administratifs et rapports d'activité. *Non mise en œuvre.*
9. Mettre en cohérence la politique d'avancement automatique des agents à la durée minimum et la nécessité de disposer de leviers d'action au regard de l'évolution de la masse salariale. *Non mise en œuvre.*
10. Notifier préalablement à la Commission européenne tout nouveau projet de versement d'une subvention à l'APFTE et convenir avec celle-ci, qui bénéficie d'une subvention annuelle d'environ 400 000 €, d'une évaluation documentée des retombées économiques de ses actions de promotion. *Non mise en œuvre.*
11. Exiger du délégataire de l'usine de traitement des déchets qu'il produise des rapports d'activité enrichis (notamment par la mention du coût à la tonne et une présentation pluri annuelle des données), en respectant une permanence de présentation conforme aux stipulations contractuelles. *Non mise en œuvre.*

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 fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre régionale des comptes a examiné la gestion communauté d'agglomération de Montpellier pour les exercices 2010 et suivants.

L'examen de la gestion de communauté d'agglomération de Montpellier (CAM) a été ouvert le 9 avril 2015 par lettre du président de la chambre adressée à M. Philippe Saurel, ordonnateur en fonction. Un courrier a également été adressé le 9 avril 2015 à M. Jean-Pierre Moure, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens préalables ont eu lieu les 3 et 17 décembre 2015.

Lors de sa séance du 28 janvier 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Philippe Saurel. M. Jean-Pierre Moure, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés aux tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 7 juillet 2016, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. ORGANISATION DE LA COLLECTIVITE ET COMPETENCES EXERCEES

Suite au dernier recensement, la population de la seule ville de Montpellier s'élevait, au 1^{er} janvier 2015, à 272 345 habitants. Sa croissance démographique demeure l'une des plus élevées de France. La CAM, pour sa part, comptait 434 309 habitants¹ en 2014.

1.1. Historique

Le 1^{er} août 2001, le district de Montpellier, composé de 15 communes, a choisi de se transformer en communauté d'agglomération, les conditions de constitution d'un tel établissement public de coopération intercommunal (EPCI) étant remplies. Le périmètre du territoire intercommunal a été étendu à 38 communes par arrêté préfectoral du 26 décembre 2001, puis réduit à 32 communes par un nouvel arrêté du 1^{er} janvier 2004 et enfin à 31 (arrêté du 1^{er} janvier 2005) suite à la sortie de la commune de Palavas-les-Flots, privant la CAM d'une grande partie de sa façade littorale.

¹ Donnée issue de www.collectivites-locales.gouv.fr.

Par adoption au conseil d'agglomération du 24 octobre 2014, l'agglomération de Montpellier est devenue Montpellier Méditerranée Métropole au 1^{er} janvier 2015, regroupant 92 élus pour représenter les 31 communes-membres².

Le présent examen de gestion porte exclusivement sur la CAM, de sorte que les conditions et incidences de sa transformation en métropole, tenant compte notamment des nouvelles compétences qui lui ont été ou lui seront transférées, n'ont pas été examinées.

1.2. Compétences exercées

Aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les communautés d'agglomération exercent, en lieu et place des communes-membres, des compétences obligatoires³, optionnelles (en l'espèce notamment la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, le soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, ainsi que l'élimination et la valorisation des déchets ménagers) et facultatives, dont :

- les activités funéraires, notamment la gestion du crématorium ;
- l'étude et la réalisation de toutes opérations et travaux susceptibles de favoriser le développement de l'agglomération de Montpellier ;
- la fourrière des animaux errants ;
- les travaux d'aménagement hydraulique en faveur de la lutte contre les inondations dans la basse vallée du Lez et dans la vallée de la Mosson ;
- l'étude générale en vue de l'élaboration d'un schéma global de lutte contre les inondations dans les secteurs habités des zones urbanisées ;
- l'animation et les études d'intérêt général pour la mise en œuvre des plans d'action du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Lez-Mosson-étangs palavasiens et du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) à l'échelle du bassin versant Lez-Mosson-étangs palavasiens ;
- diverses compétences exercées à l'échelle du bassin versant ou de la zone humide de l'étang de l'Or (études sur la politique globale de l'eau, plans d'action de prévention contre les inondations, actions de conservation de la biodiversité, gestion, fonctionnement et entretien des ouvrages hydrauliques départementaux, etc.) ;
- le développement et la gestion des réseaux d'acheminement de l'eau brute du Bas-Rhône et du Languedoc ;
- l'établissement et l'exploitation de nouveaux réseaux à très haut débit ; l'étude sur la définition d'une stratégie en vue de la mise en œuvre d'une politique de développement des télécommunications à très haut débit à l'échelle communautaire, chaque commune-membre restant compétente pour toute étude relative au développement du très haut débit sur son territoire propre (depuis le 1^{er} juin 2010).

² Baillargues, Beaulieu, Castelnau-le-Lez, Castries, Clapiers, Cournonsec, Cournonterral, Le Crès, Fabrègues, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Lavérune, Montaud, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Murviel-lès-Montpellier, Pérols, Pignan, Prades-le-Lez, Restinclières, St-Brès, St-Drézéry, St-Génies-des-Mourgues, St-Georges-d'Orques, St-Jean-de-Védas, Saussan, Sussargues, Vendargues, Villeneuve-les-Maguelone.

³ La CAM exerce les quatre compétences obligatoires définies par le législateur, à savoir le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville. L'intérêt communautaire concernant ces quatre compétences a été défini par une délibération n° 4846 du conseil de communauté du 18 septembre 2002.

En outre, le législateur a subordonné l'exercice de ces compétences à la définition de « l'intérêt communautaire ». Cette notion consacrée par la loi dite « Chevènement »⁴, a été définie par une circulaire du ministère de l'intérieur du 5 juillet 2001 comme « la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal ».

Sur l'ensemble de la période de contrôle, les compétences facultatives exercées par la CAM n'ont pas évolué. Seule l'extension d'une compétence transférée a été réalisée en 2012 (les travaux d'aménagement hydraulique ci-après précisés), ce qui explique l'absence de commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) et de modification de l'attribution de compensation.

Pour assurer l'exercice de ces compétences, les organigrammes en vigueur sous la présidence de M. Jean-Pierre Moure n'ont que peu évolué sous la présidence de M. Philippe Saurel.

2. LA FIABILITE DES COMPTES

L'appréciation de la qualité de l'information financière et comptable permet d'appréhender la sincérité budgétaire et la régularité comptable. Elle est le complément nécessaire à une démarche de contrôle interne.

2.1. Une information financière et budgétaire satisfaisante

Même s'il n'emporte aucune décision formelle, le DOB est un élément essentiel de cadrage du futur budget primitif (BP) et d'information tant de l'assemblée délibérante que du public. Les documents portant débat d'orientation budgétaire (DOB) ont été produits pour chacune des années sous contrôle. Globalement, leur présentation n'appelle aucune observation.

Le taux d'exécution budgétaire de la CAM sur la période souligne la fiabilité des données soumises au vote.

Taux d'exécution budgétaire	2010	2011	2012	2013	2014
Investissement					
<i>Dépenses</i>	77%	85%	68%	71%	84%
<i>Recettes</i>	74%	85%	67%	71%	80%
Fonctionnement					
<i>Dépenses</i>	98%	96%	97%	97%	97%
<i>Recettes</i>	103%	101%	101%	102%	103%

Source : données CAM

Les annexes doivent permettre d'apporter une information complémentaire sur des éléments substantiels du bilan et du « hors bilan » (engagements reçus ou donnés envers des tiers). Concernant la CAM, globalement, la qualité de ces informations ne fait pas défaut (à l'exception de l'observation développée infra concernant l'identification de l'Association de promotion des flux touristiques et économiques (APFTE) comme bénéficiaire de subventions.

⁴ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Dans les engagements hors bilan du compte administratif, la CAM a régulièrement fait le suivi des autorisations de programmes (AP) et crédits de paiements (CP).

Sur ce point, la CAM produit une information budgétaire et comptable justifiant aux exigences de transparence.

Un tempérament à ce constat positif peut cependant être trouvé dans l'absence de mention dans les DOB des données résultant des plans pluriannuels d'investissements (PPI), alors que ceux-ci sont élaborés avec précision par la CAM. Dès lors que les données de ces plans constituent un outil de pilotage autorisant une vision pluriannuelle des investissements, elles pourraient permettre d'enrichir utilement les DOB.

2.2. Une fiabilité des comptes perfectible

2.2.1. L'actif

L'indice de qualité comptable est noté en 2014 à 17,2/20 par la direction générale des finances publiques, indice stable sur la période et équivalent au résultat national. Malgré cela, le suivi de la gestion patrimoniale demeure perfectible. En effet, l'efficacité de celui-ci repose sur la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable. En l'espèce, si la CAM a produit un inventaire arrêté au 31 décembre 2014 très volumineux (1 983 pages), elle a indiqué que l'état de l'actif à cette même date serait déposé prochainement par le comptable. Toutefois, ce dernier a répondu qu'« un travail de fond était en cours afin d'intégrer les inventaires de la CAM dans Hélios ». Pour lui cependant : « l'intégration des opérations d'investissements dans l'état de l'actif Hélios constitue jusqu'à maintenant un point de blocage (...) ». Aucune explication complémentaire n'a été produite sur la nature de ce « blocage ».

Cette situation est préjudiciable à la sincérité de l'évaluation du patrimoine de la CAM. Or, une correcte évaluation de ses actifs conditionne la gestion dynamique de son patrimoine et, de fait, la programmation de ses investissements.

2.2.2. Le suivi du patrimoine

Le détail du rapport 2014 sur l'indice de qualité comptable précise que l'intégration des immobilisations et les écritures de mise à disposition d'un bien demeurent perfectibles dans la mesure où :

- l'intégration des constructions au patrimoine de la CAM ne passe pas toujours dans un délai raisonnable (moins de trois ans) à leurs comptes définitifs ;
- les transferts patrimoniaux entre une commune et le groupement, résultant de la dissolution du SIVOM⁵, n'ont pas été régulièrement réalisés dans l'année de celle-ci.

La CAM a indiqué qu'elle s'attacherait à régulariser les transferts d'actif résultant de la dissolution de ce SIVOM.

⁵ L'opération à l'origine de l'anomalie comptable renvoie au transfert de compétences suite à la dissolution du SIVOM (par arrêté préfectoral du 31/12/2012), avec transfert de l'actif et du passif aux communes-membres (réalisé courant 2013) et transfert de la gestion du centre d'enfouissement des déchets sur la commune de Pignan à la CAM (opérations de dévolution réalisées fin 2014).

Par ailleurs, tout en précisant s'attacher à transférer les écritures comptables des comptes 23 aux comptes 21, la CAM a reconnu que le solde des comptes 23 demeurerait important (1 395 057 379 € en 2014). Elle l'a expliqué par des difficultés rencontrées dans le transfert des travaux de réalisation des lignes de tramway et les contraintes de suivi en résultant dans Hélios⁶. En effet, après achèvement, les immobilisations doivent passer du compte 2318 « Autres immobilisations corporelles » à plusieurs comptes définitifs (2111 « Terrains nus », 21538 « Autres réseaux », etc.) et non au compte 218 « Autres immobilisations corporelles ». Le problème rencontré par la CAM et le trésorier proviendrait du blocage du logiciel de gestion des immobilisations qui ne permet pas une telle ventilation.

Selon la collectivité, la création du budget annexe transports et les transferts d'actifs subséquents devraient permettre de résoudre ces difficultés. En effet, la transformation en métropole au 1^{er} janvier 2015 a été l'occasion de constituer un budget annexe transports permettant désormais d'isoler la dette liée aux transports urbains (511,2 M€ au 1^{er} janvier 2015), hors transports scolaires et voirie. Ce budget a été bâti en intégrant les dépenses afférentes à cette compétence transports (contribution financière du délégataire, avances sur travaux, dépenses d'accessibilité, acquisition de matériel, masse salariale) et les recettes de transport, les subventions liées au tramway et une subvention d'équilibre du budget principal. La CAM reste en attente d'une réponse du trésorier sur les modalités d'étalement ou de transfert à la section d'investissement des subventions d'équipement inscrites en section de fonctionnement.

Sur ce point, il convient de rappeler qu'aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14⁷, l'équilibre des services publics industriels et commerciaux s'obtient par leurs recettes d'exploitation, de sorte que : « la connaissance du coût du service, indispensable pour fixer le niveau de la redevance qui les finance, nécessite l'individualisation de leurs dépenses et de leurs recettes dans un budget distinct (article L. 2224-1 du CGCT) et équilibré. Les services publics de nature industrielle et commerciale doivent en conséquence disposer d'un budget particulier (...) et appliquent, à raison de leur qualification, (...) l'un des plans comptables spécifiques à certains secteurs d'activité : (...) M43 pour les services de transport ».

Au regard de ces dispositions, la chambre relève le caractère tardif de la création de ce budget annexe dédié aux transports.

De surcroît, dès lors que les investissements en ce domaine sont portés par la CAM, le maintien prolongé dans son compte 23 d'une partie substantielle de ces derniers interdit une pratique régulière des amortissements. La fiabilité de ses comptes s'en trouve nécessairement amoindrie.

Par ailleurs, l'attribution par la collectivité de subventions au délégataire désigné⁸ pour la période 2010-2017 demeure importante, comme l'illustre le tableau ci-après produit par la CAM.

⁶ Hélios est le nom donné à l'application informatique de gestion comptable et financière des collectivités locales et des établissements publics locaux, mise à la disposition des comptables de la direction générale des finances publiques.

⁷ Tome 3, titre 3, point 2.4.

⁸ Il s'agit du groupement d'entreprises (GME) constitué de Transdev et de la TAM, cette dernière demeurant la structure pilote et le partenaire direct de la CAM puisqu'elle détient 37,79 % de son capital.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Comptes de la TAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2010-2014
Subventions (tri des mandats par l'équipe)	47 087 384 €	46 421 245 €	50 887 923 €	56 010 526 €	57 434 891 €	22%
Subventions forfaitaires d'exploitation	32 446 000 €	34 459 000 €	37 209 000 €	40 813 000 €	42 221 000 €	30%
Taxes au réel	2 701 000 €	2 253 000 €	2 361 000 €	2 545 000 €	2 385 000 €	-12%
Compensation tarifs sociaux et scolaires	9 617 000 €	10 773 000 €	11 761 000 €	12 776 000 €	13 595 000 €	41%
Indemnisations tarifaires			497 000 €	782 000 €	188 000 €	NA
<i>Sous-total</i>	<i>44 764 000 €</i>	<i>47 485 000 €</i>	<i>51 828 000 €</i>	<i>56 916 000 €</i>	<i>58 389 000 €</i>	<i>30%</i>
Ventes de titres de transport (GME)	28 173 000 €	29 981 000 €	33 165 000 €	35 707 000 €	35 527 000 €	26%
Recettes publicitaires	226 000 €	180 000 €	195 000 €	184 000 €	207 000 €	-8%
Véломagg'	94 000 €	108 000 €	155 000 €	156 000 €	157 000 €	67%
Parcs relais et pôles d'échange	247 000 €	247 000 €	371 000 €	385 000 €	434 000 €	76%
Autres recettes	1 152 000 €	2 005 000 €	2 312 000 €	2 787 000 €	3 789 000 €	229%
Autres produits d'exploitation	2 029 000 €	3 379 000 €	1 676 000 €	- 115 000 €	1 600 000 €	-21%
TOTAL	76 685 000 €	83 385 000 €	89 702 000 €	96 020 000 €	100 103 000 €	31%
Subventions (tri mandats)/total	61%	56%	57%	58%	57%	
Subventions forfaitaires/total	58%	57%	58%	59%	58%	

Source : données issues des fichiers de mandats et des réponses de la CAM

Entre 2010 et 2014, la part des subventions de la CAM sur les produits d'exploitation du GME s'établissait autour de 60 %. Si les subventions versées ont augmenté de 30 % sur la période, les produits des ventes de titres ont progressé dans les mêmes proportions. L'augmentation des subventions n'apparaît donc pas comme le palliatif d'une dégradation des recettes de billetterie.

Selon la collectivité, l'augmentation de sa subvention forfaitaire d'exploitation résulte des révisions contractuelles annuelles tenant compte de l'évolution de l'offre commerciale du délégataire. Elle fait aussi observer que ces conditions financières peuvent être révisées par avenant afin de prendre en compte l'évolution des conditions d'exécution du contrat.

Quant à la « compensation tarifs sociaux et scolaires », la CAM indique qu'étant directement corrélée aux ventes de tickets bénéficiant de tarifs sociaux, son augmentation s'explique par la hausse de ces ventes résultant essentiellement de l'élargissement de l'offre et des difficultés économiques.

Recommandation

1. Améliorer la fiabilité des comptes par la régularisation des amortissements qui auraient dû être pratiqués sur les investissements désormais rattachés au budget annexe des transports. *Non mise en œuvre.*

2.2.3. La pratique du rattachement des charges à l'exercice

Concernant les charges rattachées, le tableau ci-après compare les données des comptes de gestion et celles des comptes administratifs.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

CHARGES RATTACHEES A L'EXERCICE	2010	2011	2012	2013	2014
408 - Fournisseurs factures non parvenues	7 885 419,96 €	7 002 512,10 €	10 953 709,53 €	7 807 866,89 €	4 271 658,84 €
4486 - Autres charges à payer	110 729,20 €	30 194,98 €	2 662 806,27 €	1 024 657,43 €	659 867,38 €
4286 - Personnel autres charges à payer	16 450,00 €	- €	502,16 €	66 017,45 €	70 000,00 €
4386 - Sécurité sociale autres charges à payer	- €	- €	130 731,52 €	7 112,80 €	743,82 €
4686 - Débiteurs divers charges à payer	86 395,38 €	213 426,93 €	91 531,36 €	1 195 576,02 €	1 144 552,88 €
TOTAL	8 098 994,54 €	7 246 134,01 €	13 839 280,84 €	10 101 230,59 €	6 146 822,92 €
<i>Rappel total charges de gestion</i>	<i>247 986 017,12 €</i>	<i>248 190 651,58 €</i>	<i>273 204 117,15 €</i>	<i>280 924 114,03 €</i>	<i>290 122 278,80 €</i>
Taux de charges rattachées	3%	3%	5%	4%	2%
Compte administratif - III A	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses	8 098 994,54 €	7 246 134,01 €	22 042 002,15 €	17 824 839,41 €	13 766 874,88 €
déduction des ICNE inclus dans le total	- €	- €	8 151 224,46 €	7 864 428,82 €	7 620 051,96 €
Total net charges rattachées (hors ICNE)	8 098 994,54 €	7 246 134,01 €	13 890 777,69 €	9 960 410,59 €	6 146 822,92 €

Si quelques discordances subsistent entre les deux comptes, elles ne sont pas significatives.

La chambre recommande en revanche à la CAM de modifier la présentation des tableaux III – A de ses comptes administratifs en y faisant apparaître le montant des ICNE rattachés au titre de l'exercice, afin que le total mentionné au bas de la colonne « Charges rattachées » corresponde à l'addition des lignes de celle-ci.

Il convient également de signaler le paiement de quelques factures émises au titre d'exercices antérieurs. Si cela reste sans conséquence eu égard aux montants des sommes engagées, le principe de l'indépendance des exercices budgétaires impose un rattachement exhaustif des dépenses consommées au titre d'un exercice et, *a fortiori*, l'obligation de payer les factures reçues au cours d'un exercice au plus tard à la clôture de celui-ci.

Certaines demandes de remboursements de frais de déplacements sont également tardives.

2.2.4. Les immeubles productifs de revenus

Concernant les immeubles productifs de revenus, l'article R. 2321-1 du CGCT précise que ceux-ci doivent être amortis⁹ et que cette dépense est obligatoire¹⁰. Parallèlement, chaque immobilisation répertoriée à l'état de l'actif et à l'inventaire doit mentionner sa valeur d'origine ou historique, le montant cumulé des amortissements et sa valeur nette comptable.

Or, l'inventaire de la CAM au 31 décembre 2014 a fait ressortir qu'aucun des immeubles concernés (immeubles de rapport pour 14 M€ et immeubles de rapport sur sol d'autrui pour 1,2 M€), entrés au patrimoine à compter du 31 décembre 1999, n'était amorti. Seuls les travaux réalisés sur ces bâtiments l'ont été pour un montant de moins de 58 000 €.

En cours d'instruction, la collectivité a reconnu cette anomalie en précisant que « la métropole va s'attacher à régulariser ces amortissements dans le cadre d'une évaluation globale des amortissements réalisés ».

⁹ Sauf si ces immeubles sont dédiés à l'usage du public ou à l'exécution d'un service public administratif (cf. circulaire comptable M14).

¹⁰ Compte 2132 « Immeubles de rapport » et compte 2142 « Constructions sur sol d'autrui - Immeubles de rapport ».

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)*

2.2.5. Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser correspondent :

- en section d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ;
- en section de fonctionnement, aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées, ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées.

Dès lors que ces restes à réaliser en dépenses et en recettes sont pris en compte dans la détermination du résultat du compte administratif, ils doivent être établis de manière sincère en s'appuyant sur la comptabilité d'engagement de la collectivité.

En pratique, l'ordonnateur établit un état détaillé des dépenses engagées non mandatées pour justifier le solde d'exécution de chaque section. Un exemplaire est adressé au comptable pour permettre l'exécution des dépenses et recettes. La justification des restes à réaliser permet de déterminer le niveau réel de déficit de la collectivité et de mesurer le niveau des engagements juridiques pesant sur le nouveau budget.

Pour la CAM, sur la période, les restes à réaliser se présentent comme suit :

Montants des restes à réaliser		2010	2011	2012	2013	2014
Restes à réaliser en dépenses	Fonctionnement	241 250 €	221 650 €	1 055 083 €	1 444 972 €	592 833 €
	Investissement	35 381 571 €	37 988 165 €	30 588 386 €	36 350 562 €	23 098 743 €
Restes à réaliser en recettes	Fonctionnement	- €	- €	- €	- €	- €
	Investissement	35 404 222 €	38 051 628 €	30 662 214 €	36 353 852 €	23 099 033 €
RAR dépenses-recettes		- 22 651 €	- 63 463 €	- 73 828 €	- 3 290 €	- 290 €
Poids dép à réaliser / dép réalisées	Fonctionnement	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,1%
	Investissement	6,9%	7,2%	6,8%	13,1%	6,3%
Poids rec à réaliser / rec réalisées	Fonctionnement	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Investissement	6,9%	7,2%	7,9%	18,8%	7,9%

Détails des recettes à réaliser	2010	2011	2012	2013	2014
Culture	4 000 €	13 122 €	5 200 €		
Sport et jeunesse	60 915 €	60 915 €			
Logement			61 000 €		302 124 €
Aménag et services urbains,	24 939 307 €	18 005 573 €	17 936 977 €	17 068 991 €	50 010 €
Action économique		672 018 €	269 036 €	2 404 661 €	319 898 €
Dettes et autres op° financières	10 400 000 €	19 300 000 €	12 390 000 €	16 880 000 €	22 427 000 €

Source : données issues des comptes administratifs

Classiquement, les restes à réaliser ne sont proportionnellement significatifs qu'en section d'investissement, particulièrement au titre de l'exercice 2013 où ils représentaient plus de 13 % des dépenses et près de 19 % des recettes réalisées.

Le comptable a été invité à justifier de la réalité des recettes attendues pour cette section et de l'émission effective des titres correspondants.

Il ressort de sa réponse qu'à l'exception des recettes hors emprunt pour 2013, les inscriptions de restes à réaliser en recettes d'investissement constatées aux comptes administratifs ne sont pas suivies de l'émission des titres correspondants.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Le trésorier a précisé : « les emprunts n'étant pas affectés, les titres émis en N+1 ne peuvent coïncider avec les sommes inscrites en restes à réaliser de l'exercice N. Les titres identifiés relatifs aux emprunts ont été inscrits dans le tableau mais il n'y a pas de lien entre la prévision et l'émission ».

Cette explication témoigne, d'une part, de l'impossibilité de valider la juste inscription de ces recettes en restes à réaliser et, d'autre part, de l'absence d'incitation du comptable à l'ordonnateur à remédier à cette difficulté.

Sollicités sur ce point, les services financiers de la collectivité ont produit les tableaux ci-après.

Montant des restes à réaliser hors emprunts	2010	2011	2012	2013
Recettes section d'investissement hors emprunts	25 004 222,03	18 751 628,11	18 272 213,88	19 473 852,11
Titres émis en N+1 pour N hors emprunts	3 012 678,32	1 008 261,46	1 067 939,21	18 655 054,50
Delta (RAR - titres émis)	21 991 543,71	17 743 366,65	17 204 274,67	818 797,61

Montant des restes à réaliser	2010	2011	2012	2013
Restes à réaliser N - Emprunts	10 400 000,00	19 300 000,00	12 390 000,00	16 880 000,00
Titres émis en N +1 - Total emprunts	162 527 531,56	91 300 000,00	30 000 000,00	53 992 173,36
Delta (RAR - titres émis)	-152 127 531,56	-72 000 000,00	-17 610 000,00	-37 112 173,36

Source : CAM

Il ressort de ces tableaux les deux observations suivantes :

- Concernant les restes à réaliser en recettes d'investissement hors emprunts

L'écart entre les titres émis en N+1, afférents à l'exercice N, et les RAR inscrits à la clôture de celui-ci, était significatif de 2010 à 2012 (entre 17 et 22 M€). Ce constat confirme qu'à due concurrence de cet écart, l'inscription des RAR était contestable puisqu'elle n'a pas donné lieu à l'émission d'un titre au cours de l'exercice suivant.

La CAM s'en est expliquée en faisant valoir le report sur plusieurs années de l'encaissement effectif de certaines recettes (récupération de la TVA relative à la construction de l'unité de méthanisation, subvention du conseil départemental pour la ligne 3 du tramway et soldes de subventions de l'ADEME et du FEDER par exemple).

Pour autant, ces éléments ne sont pas de nature à justifier de la correcte inscription des RAR correspondants. En effet, dès lors qu'un doute subsiste sur la possibilité d'émettre le titre concerné au cours de l'exercice suivant, le principe de prudence commande de ne pas inscrire en RAR la recette en cause puisque celle-ci est prise en compte dans le résultat de l'année N.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

- Concernant les restes à réaliser en recettes d'emprunt

Corroborant l'explication fournie par le trésorier, la CAM a mentionné dans le second tableau la totalité des titres de recettes d'emprunts émis au cours de l'exercice N+1. Elle reconnaît n'être pas en mesure d'identifier ceux qui correspondent aux RAR inscrits à la clôture de l'exercice précédent. Dans ces conditions, l'inscription de ces derniers apparaît également contestable.

La CAM a indiqué : « Concernant les titres sur emprunts, les reports de recettes d'emprunt sont largement couverts par les enveloppes disponibles contractualisées auprès d'établissements bancaires (...). Le montant des titres émis chaque année est supérieur au montant des emprunts reportés. Il correspond au besoin relatif aux crédits de l'année et aux crédits reportés ». Ces explications, corrélées avec le tableau ci-après comparant le total des RAR d'investissement en dépenses et en recettes (qui démontre leur quasi-équilibre sur la période), confirment que la CAM utilise ces RAR comme une recette d'ajustement.

Montants des RAR en investissement	2010	2011	2012	2013	2014
En dépenses	35 381 571 €	37 988 165 €	30 588 386 €	36 350 562 €	23 098 743 €
En recettes	35 404 222 €	38 051 628 €	30 662 214 €	36 353 852 €	23 099 033 €
Dépenses-recettes	- 22 651 €	- 63 463 €	- 73 828 €	- 3 290 €	- 290 €

Source : données issues des comptes administratifs

Cet argumentaire ne suffit pas à valider la comptabilisation de ces RAR sauf à considérer que la collectivité serait fondée à inscrire, à la clôture d'un exercice, autant de RAR que souhaités dans la limite de sa capacité d'emprunt de l'exercice suivant. Les RAR ne peuvent pas être utilisés comme un levier d'ajustement du résultat, mais doivent être strictement comptabilisés conformément aux dispositions rappelées ci-dessus. En conséquence, si le contrat d'emprunt a été signé au cours de l'année N mais que le titre correspondant n'a pas été émis à la clôture de l'exercice, il doit être inscrit en totalité en RAR et non pas seulement à concurrence du montant des dépenses restants à réaliser (étant observé que si l'emprunt a été souscrit, c'est nécessairement pour couvrir un besoin de financement identifié puisqu'il ne peut pas être contracté à des fins d'équilibre budgétaire).

2.2.6. Une application du principe de prudence à améliorer

La constatation de provisions est une obligation résultant du principe comptable de prudence. De plus, aux termes de l'article L. 2321-2 du CGCT, certaines dotations aux provisions constituent des dépenses obligatoires.

En l'espèce, dans la comptabilité de la CAM, les comptes 4161 et 49 ne sont pas mouvementés. Quant au compte 15 (provisions pour risques et charges), qui enregistre les provisions destinées à couvrir des risques et charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables, il n'est mouvementé que pour les seules garanties d'emprunts accordées par la CAM.

Ces constats sont le signe d'une fiabilité perfectible des comptes, ce que l'indice de qualité comptable souligne chaque année, considérant la qualité du provisionnement et du suivi des créances douteuses comme insuffisant.

La CAM s'est expliquée sur ses pratiques de provisions pour risques contentieux en indiquant que, logiquement, les recours sans demande indemnitaire n'étaient pas provisionnés, tandis que les contentieux des expropriations (chantiers de tramway et lutte contre les inondations

notamment) faisaient l'objet d'une consignation auprès de la caisse des dépôts et consignations. Pour les autres dossiers, l'estimation de l'issue finale et, de fait, l'évaluation des sommes à provisionner, restent aléatoires.

Malgré tout, conformément aux dispositions légales, une provision *a minima* dès le début de la procédure reste nécessaire, ne serait-ce que pour couvrir les frais de celle-ci.

La collectivité a indiqué que, suite aux observations provisoires de la chambre, elle avait constitué une provision *a minima* de 200 k€, puis tenu compte de ses préconisations dans le cadre de son budget 2016, au titre des provisions pour risques de créances douteuses et contentieux.

Par ailleurs, lorsque la créance douteuse devient irrécouvrable, elle doit être transférée au compte 654 « Créances irrécouvrables » et, parallèlement, le comptable doit solliciter son admission en non-valeur. Dans le cas de la CAM, le comptable a estimé que « les règles appliquées en matière d'admission en non-valeur ne permettent pas de couvrir les dépréciations des comptes de redevables ». En effet, en l'absence de dotation aux provisions, des sommes sont inscrites au budget afin de couvrir les dossiers présentés en non-valeur, mais « elles sont sans lien avec la réalité des dossiers. De fait en 2013 et 2014, les demandes d'admission présentées sont restées sans réponse »¹¹.

Recommandations

2. Parfaire la fiabilité des comptes en assurant le recensement exhaustif et contradictoire des éléments constitutifs du patrimoine afin d'être en mesure de produire, en collaboration avec le comptable, des documents concordants, ainsi qu'en prenant en compte les risques par une pratique plus systématique des provisions. *Non mise en œuvre.*

3. Fiabiliser le suivi et l'enregistrement comptable des restes à réaliser d'emprunts. *Non mise en œuvre.*

3. L'ANALYSE FINANCIERE

L'intégralité des données présentées sont issues du logiciel Anafi¹² d'après les comptes de gestion pour la période 2010-2014. Les tableaux sont joints en annexe1. Il convient de préciser que les références à différentes moyennes de strates ont pour simple objectif de situer la collectivité, sans visée analytique.

Le budget de la CAM se compose du budget principal (plus de 470 M€ de recettes de fonctionnement en 2014) et de cinq budgets annexes (environ 38,6 M€ de recettes de fonctionnement en 2014), dont le plus important est celui de l'assainissement, représentant plus de 26 M€ de recettes de fonctionnement.

¹¹ Réponse écrite du comptable le 18 mai 2015.

¹² Logiciel d'analyse financière utilisé par les chambres dans le cadre de leurs contrôles des comptes des collectivités.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

EAU BRUTE (balance comptes de gestion)	2010	2011	2012	2013	2014
Production (c/70 à 73)	6 348,20 €	72 914,42 €	102 220,52 €	207 695,49 €	217 724,04 €
Valeur ajoutée (production - c/60 à 62)	- 17 073,94 €	10 143,64 €	36 367,49 €	72 735,40 €	80 988,93 €
Excédent brut d'exécution (VA + 74 - c/63 et 64)	- 17 073,94 €	10 143,64 €	36 367,49 €	72 735,40 €	80 988,93 €
ASSAINISSEMENT (balance comptes de gestion)	2010	2011	2012	2013	2014
Production (c/70 à 73)	20 316 803,03 €	19 284 124,28 €	19 380 521,40 €	18 896 787,40 €	19 558 731,18 €
Valeur ajoutée (production - c/60 à 62)	18 089 928,16 €	17 064 263,20 €	17 006 396,91 €	16 208 592,22 €	17 781 941,01 €
Excédent brut d'exécution (VA + 74 - c/63 et 64)	19 885 436,21 €	18 622 531,26 €	18 396 858,88 €	17 651 657,01 €	18 873 244,91 €
SPANC (compte administratif)	2010	2011	2012	2013	2014
Production (c/70 à 73)	12 665,00 €	49 417,50 €	59 131,88 €	41 622,50 €	43 937,00 €
Valeur ajoutée (production - c/60 à 62)	9 960,56 €	47 845,26 €	57 176,97 €	38 885,18 €	43 329,19 €
Excédent brut d'exécution (VA + 74 - c/63 et 64)	- 32 962,74 €	- 6 266,37 €	65 029,97 €	44 845,18 €	48 469,19 €
POMPES FUNEBRES (compte administratif)	2010	2011	2012	2013	2014
Production (c/70 à 73)	4 169 165,62 €	4 432 479,18 €	4 691 221,48 €	4 518 512,19 €	5 047 393,91 €
Valeur ajoutée (production - c/60 à 62)	2 976 750,86 €	3 328 096,21 €	3 471 385,01 €	3 263 963,15 €	3 573 847,29 €
Excédent brut d'exécution (VA + 74 - c/63 et 64)	777 004,10 €	1 232 184,38 €	1 355 233,67 €	1 056 715,95 €	1 281 028,63 €
Excédent brut d'exécution des budgets annexes	21 956 439,95 €	21 048 639,46 €	23 116 725,36 €	21 920 633,97 €	25 146 424,56 €
BUDGET PRINCIPAL (balance comptes de gestion)	2010	2011	2012	2013	2014
Production (c/70 à 73)	257 013 706,23 €	267 658 697,05 €	284 519 816,52 €	301 955 505,97 €	348 182 600,90 €
Valeur ajoutée (production - c/60 à 62)	166 527 060,80 €	172 189 474,37 €	172 432 181,13 €	195 854 969,26 €	234 194 818,02 €
Excédent brut d'exécution (VA + 74 - c/63 et 64)	197 410 966,09 €	213 034 093,10 €	208 380 792,16 €	228 804 092,79 €	261 278 399,18 €
Poids des budgets annexes sur le budget principal	10,01%	8,99%	9,99%	8,74%	8,78%

Source : données issues des comptes administratifs

Compte tenu de l'importance relative des budgets annexes (moins de 9 % du budget principal) et de la difficulté à retraiter leurs données aux fins d'éventuelle consolidation (les budgets annexes relevant des nomenclatures M4 et M49), une approche portant sur le seul budget principal a été favorisée dès lors qu'elle ne fausse pas l'analyse financière de la CAM.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

3.1. Les performances financières annuelles

3.1.1. La capacité d'autofinancement brute

CAF brute (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	237 115 746	266 407 829	281 244 312	298 636 287	306 363 293	6,6%
+ Ressources d'exploitation	24 302 190	24 215 205	26 295 154	25 155 074	28 665 487	4,2%
= Produits "flexibles" (a)	261 417 936	290 623 034	307 539 466	323 791 362	335 028 780	6,4%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	85 239 586	93 574 151	91 443 508	91 482 793	86 522 692	0,4%
+ Fiscalité reversée par l'Etat	7 703 165	-10 077 745	-10 029 201	-8 453 238	-6 590 513	N.C.
= Produits "rigides" (b)	92 942 751	83 496 406	81 414 307	83 029 555	79 932 179	-3,7%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.
= Produits de gestion (a+b+c = A)	354 360 686	374 119 440	388 953 774	406 820 917	414 960 959	4,0%
Charges à caractère général	94 765 860	98 378 781	115 585 561	109 693 394	113 987 261	4,7%
+ Charges de personnel	50 071 867	49 819 974	51 996 040	54 940 764	56 639 324	3,1%
+ Subventions de fonctionnement	83 041 599	81 428 366	86 930 702	96 946 481	100 157 280	4,8%
+ Autres charges de gestion	20 106 691	18 563 531	18 691 813	19 343 475	19 338 415	-1,0%
= Charges de gestion (B)	247 986 017	248 190 652	273 204 117	280 924 114	290 122 279	4,0%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	106 374 669	125 928 789	115 749 657	125 896 803	124 838 680	4,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	30,0%	33,7%	29,8%	30,9%	30,1%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-18 793 619	-23 004 282	-26 850 763	-25 170 217	-26 971 484	9,5%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	186 237	175 595	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-4 599	0	-931	-48	-522	-42,0%
+/- Autres produits et charges excep. réels	8 289 059	1 082 381	5 331 854	-316 451	-1 032 974	N.C.
= CAF brute	95 865 510	104 006 887	94 229 817	100 223 849	96 658 104	0,2%
<i>en % des produits de gestion</i>	27,1%	27,8%	24,2%	24,6%	23,3%	

(a) Produits « flexibles » : s'entendent des ressources fiscales propres (nettes des restitutions et reversements) et des ressources d'exploitation, pour lesquelles la collectivité dispose de marges de manœuvre.

(b) Produits « rigides » : les dotations et participations reçues et la fiscalité reversée, dont le levier appartient à l'État et aux autres collectivités que celle contrôlée.

Variation annuelle moyenne : à partir des données enregistrées aux bornes de la période (2010 et 2014), l'évolution moyenne au fil des quatre années intermédiaires est constatée, permettant d'amoindrir l'impact de toute année atypique dans l'appréciation de cette variation.

Avec une évolution des produits de gestion au même rythme que celle des charges de gestion (soit + 4 % de variation moyenne annuelle) et un excédent brut de fonctionnement équivalent, sur la période, à 30 % de ses produits de gestion, la situation financière de la collectivité apparaît saine.

3.1.1.1. L'évolution des produits de gestion « flexibles »

- Les ressources fiscales propres (nettes des restitutions et reversements)

Les ressources fiscales propres de la CAM ont progressé de plus de 29 % sur la période, de 237,1 M€ en 2010 à 306,4 M€ en 2014. Cependant, à l'instar de la tendance nationale, cette variation ne reflète qu'imparfaitement une évolution qui tend au tassement progressif de ces recettes, avec un palier en 2014, la hausse n'étant plus que de 3 % au lieu de 8 % par an en moyenne sur les exercices précédents (1,2 % en 2014 au niveau national contre 3,9 % par an en moyenne de 2010 à 2013)¹³.

L'analyse de l'évolution de ces ressources nécessite en premier lieu de tenir compte des conséquences de l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité directe locale.

Jusqu'en 2009, la CAM percevait le produit de la taxe professionnelle. En 2010, suite à la suppression de cette taxe, elle a perçu une compensation relais de 126,9 M€. Sur ce point, le comptable a précisé que « des recalculs effectués en 2011 et 2013 avaient permis le versement de 665 296 € supplémentaires »¹⁴.

À partir de 2011, la CAM a pu voter les taux additionnels et percevoir les produits correspondants de la taxe d'habitation, des taxes foncières (sur le foncier bâti¹⁵, le foncier non bâti ainsi que la taxe foncière additionnelle sur le foncier non bâti) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'une des composantes de la contribution économique territoriale (CET).

En outre, elle perçoit des impôts de répartition sur lesquels elle n'a pas de pouvoir de taux, à savoir les deux autres composantes de la CET (la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises – CVAE, et l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux – IFER). Enfin, de nouvelles mesures fiscales ont complété son panier de recettes : il s'agit principalement (provenant de transferts de l'État vers les collectivités locales) de la part État des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La CAM a cependant précisé qu'elle ne percevait pas de droits de mutation à titre onéreux.

En second lieu, il est nécessaire de déduire les restitutions et reversements sur impôts locaux effectués au profit des communes-membres.

· Les impôts locaux

Le montant des impôts locaux est passé de 129,8 M€ en 2010 (année atypique car de « transition fiscale ») à 172,5 M€ en 2014, avec un maximum de 179,9 M€ en 2012 (cf. annexe1). Entre 2010 et 2011, puis entre 2011 et 2012, la progression a été forte avec + 17 % et + 19 %.

Les produits des impôts locaux directs (hors produits de répartition visés ci-après) sont constitués à près de 40 % de la TH, 30 % de la CFE et 30 % de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Sous l'effet de l'augmentation des bases nettes d'imposition, en lien direct avec la progression démographique caractéristique de la région, la CAM a vu ses produits

¹³ Données Cour des Comptes et direction générale des finances publiques.

¹⁴ Ce montant est la somme d'un versement de 490 603 € supplémentaires au titre de la compensation relais 2011 et d'un versement de 174 693 € supplémentaires au titre du solde définitif de la compensation relais en juin 2013.

¹⁵ L'objectif de stabilisation de la pression fiscale sur le territoire de la CAM est un élément important qui a conduit la collectivité à ne pas supprimer les exonérations de droit en matière de TFPB (celle en zone franche ou quartiers prioritaires et celle des deux ans pour tous les locaux d'habitation).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

augmenter (+ 26 % entre 2011 et 2014 pour la TH et + 11 % pour la TEOM), tout en conservant des taux quasi constants.

En effet, fixé à 11,08 % en 2011, le taux de la TH a été porté à 12,08 % en 2012 et maintenu à ce niveau depuis. Il est resté toutefois supérieur à la moyenne départementale de 11,96 %, à la moyenne régionale de 11,23 % et à la moyenne nationale de 8,80 % (moyennes 2014). S'agissant de sa politique en matière d'abattements, la CAM a précisé les taux actuellement pratiqués sur son territoire (s'échelonnant de 7 % – abattement général à la base, à 17 % – abattement pour charge de famille au-delà de la 2^{ème} personne), en indiquant que : « son objectif de stabilisation de la pression fiscale sur son territoire (...) conduisait à une perspective de maintien de cette politique d'abattement ».

À l'inverse le taux de la TEOM, constant à 11,25 %, est inférieur de plus d'un point aux moyennes départementale et régionale. Cependant il demeure supérieur de plus de deux points à la moyenne nationale. L'écart se creuse encore concernant le taux de la CFE (36,58 %), proche des moyennes départementale et régionale mais supérieur de près de dix points à la moyenne nationale.

En 2014, la participation fiscale de chaque habitant de la CAM représentait 180 € pour la TH, 125 € pour la CFE et 157 € pour l'enlèvement des ordures ménagères (148 € au titre de la TEOM et 9 € au titre de la redevance spéciale comme détaillé dans le tableau suivant).

Ordures ménagères de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
Produits de la TEOM	55 994 342 €	58 178 582 €	60 464 145 €	62 561 641 €	64 312 049 €	11%	3%
⤵ en € / hab. de la CAM	135 €	140 €	144 €	148 €	148 €	6%	2%
Produits de la RS-EOM	2 916 200 €	3 227 277 €	3 483 580 €	3 635 096 €	3 786 669 €	17%	5%
⤵ en € / hab. de la CAM	7 €	8 €	8 €	9 €	9 €	12%	4%
Produits des ordures ménagères	58 910 542 €	61 405 859 €	63 947 725 €	66 196 737 €	68 098 718 €	11%	4%
⤵ en € / hab. de la CAM	142 €	148 €	152 €	157 €	157 €	6%	2%

Source : balances des comptes et données comptables

Sur l'ensemble de la période, les produits de répartition sont composés à 80 % de la CVAE (plus de 28,3 M€), à 15 % de la TASCOT (5,6 M€) et à 5 % de la part IFR¹⁶ (près de 1,5 M€). Ces deux derniers impôts ont enregistré respectivement 20 % et 16 % d'augmentation de leurs produits entre 2011 et 2014. La collectivité a expliqué ces taux :

- s'agissant de la TASCOT, par les augmentations successives du coefficient multiplicateur pratiquées en 2011 puis 2012¹⁷, ainsi que par une augmentation de 6 % du nombre de redevables ;

- s'agissant de l'IFR, par une augmentation de 20 % du nombre de redevables, la collectivité ne disposant, contrairement à la taxe précédente, d'aucun pouvoir de modulation sur celle-ci.

¹⁶ Dont transformateurs électriques et stations radioélectriques.

¹⁷ À compter du 1^{er} janvier 2011, la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOT) est perçue au profit des communes ou de l'EPCI sur le territoire duquel sont situés les établissements imposables. Les collectivités peuvent appliquer à cette TASCOT, dont le taux et les bases demeurent fixés par l'État, un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2. La CAM a décidé, par délibération du 29 septembre 2011, de fixer ce coefficient à 1,05, puis à 1,1 par délibération du 19 juillet 2012.

- Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI par le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

Sur l'ensemble de la période, le CIF de la CAM évolue de 46 % à plus de 48 %, quand la moyenne pour les groupements à fiscalité propre de même strate reste inférieure à 34 %.

- Les ressources d'exploitation

Globalement, entre 2010 et 2014, les ressources d'exploitation ont progressé pour s'établir à 28,7 M€, sans que cette progression soit constante sur la période, les produits des services du domaine, des ventes diverses et les remboursements des frais variant d'une année à l'autre. Ces produits représentent la moitié des ressources d'exploitation de la CAM.

La seconde moitié se compose pour près de 90 % de revenus locatifs et redevances et pour 10 % des redevances des SPIC (cinq budgets annexes), inscrites au compte 757 « Redevances versées par les fermiers et concessionnaires ».

En outre, malgré la taille de la collectivité et le nombre d'agents dans ses services techniques, la CAM a déclaré ne pas effectuer de travaux en régie, son personnel n'assurant que le petit entretien. Les prestations de travaux et de gros entretien des bâtiments, des installations techniques et du matériel sont attribuées à des tiers dans le cadre de marchés publics. Les dépenses correspondantes sont alors directement imputées en section d'investissement.

Au final, la progression des produits de gestion « flexibles » sur la période (de 261,4 M€ à 335 M€) tient essentiellement à l'augmentation des ressources fiscales (6,6 % de variation moyenne annuelle), provenant du dynamisme des bases d'imposition.

Selon la direction générale des collectivités locales, cette tendance est générale pour les EPCI entre 2013 et 2014 (sauf évolution de périmètre ou de statut juridique). Pour cette direction, le taux d'évolution de l'ensemble des trois taxes ménages fixé à 1,89 % s'explique pour 1,71 point par l'effet base et pour 0,18 point par l'effet taux¹⁸.

3.1.1.2. L'évolution des produits de gestion « rigides »

- Les dotations et participations reçues

Provenant de l'État, des collectivités locales et de la Communauté européenne, l'évolution de ces ressources est globalement atone sur la période (+ 1,5 %). Elles s'établissaient à 86,5 M€ en 2014 et étaient composées à 87 % de la dotation globale de fonctionnement.

La baisse constante depuis 2011 des participations et dotations de l'État a été compensée par une augmentation significative (+ 69 %) des « autres » participations, à savoir

¹⁸ Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 105, avril 2015, repris par la Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2015, p. 48.

celles inscrites au compte 7478¹⁹, ainsi que des attributions de péréquation et de compensation au titre de la fiscalité (+ 49 %).

Les participations du compte 7478 sont, pour l'essentiel, des soutiens financiers de valorisation des déchets provenant d'Eco-emballages²⁰. Également, en 2012, ce compte a enregistré des participations de tiers pour les missions de la CAM conduites en Europe, au Québec, en Chine et en Russie.

- La fiscalité reversée

La réforme de la fiscalité a été mise en place avec la garantie que les ressources de chaque collectivité locale soient préservées. Ce principe de compensation intégrale, instauré par la loi de finances pour 2010, s'est traduit notamment par la mise en place de mécanismes de péréquation horizontale. En 2011, les fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ont été instaurés afin d'assurer une compensation intégrale des pertes répertoriées par chaque collectivité. Les FNGIR permettent aux collectivités dites « perdantes » du fait de la réforme de recevoir une compensation (via un reversement) par le biais d'un prélèvement sur les collectivités dites « gagnantes ». En 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a permis d'organiser cette péréquation au niveau national.

Si, à l'instar d'un mouvement national enregistré depuis la création du FPIC en 2012²¹, la CAM bénéficie de plus en plus de ce fonds puisque les produits obtenus ont plus que triplé entre 2012 et 2014, elle reste globalement contributrice au système au regard de sa contribution nette aux FNGIR à hauteur de 18,6 M€ en 2014.

La réforme de la fiscalité a donc eu des conséquences sur les produits rigides qui ont diminué de 14 % sur la période du fait de la contribution versée aux FNGIR. Néanmoins, ces ressources, avec près de 80 M€ en 2014, représentaient encore près de 20 % des produits de gestion de la CAM.

- Le résultat financier, les subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) et les autres produits et charges exceptionnels réels

Sur la période, le résultat financier s'est dégradé (- 26,97 M€ en 2014 contre - 8,79 M€ en 2010) en raison de l'augmentation des intérêts et des pertes sur change. En 2014, ce poste était particulièrement élevé (- 2,1 M€ contre - 0,2 M€ l'année précédente), du fait de l'incidence de la renégociation d'un emprunt libellé en francs suisses²².

Le poids des produits et charges exceptionnels réels²³ a nettement varié. Le résultat exceptionnel, positif en 2010 (8,3 M€), est devenu négatif à hauteur de 1 M€ en 2014. Il est

¹⁹ Le compte 7478 « Autres organismes » enregistre les remboursements de tiers ou de compagnies d'assurance en cas de sinistre ainsi que les dédommagements.

²⁰ Une fois triés par standard de matériaux, les déchets d'emballages ménagers peuvent être vendus par les collectivités territoriales. Les recettes de cette vente des matériaux issus de la collecte sélective réduisent d'autant le coût de la gestion des déchets.

²¹ Les ressources globales de ce fonds ont été fixées respectivement à 150 M€ (2012), 360 M€ (2013), 570 M€ (2014) et 780 M€ (2015). Il est prévu qu'elles s'élèvent à 1 Md€ en 2016 puis, à compter de 2017, à 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales.

²² Il s'agissait d'un prêt à taux fixe (4,83 %) de 12,4 millions de francs suisses, qui a été réaménagé (taux réduit à 4,6 %) et libellé en euros, ce qui a conduit à la constatation d'une perte de change (1,895 M€) représentant l'écart entre le capital restant dû (8,422 M€) au cours de change du jour de la transformation et celui d'origine. Ce nouvel emprunt est classé 1A dans le référentiel Gissler.

²³ C'est-à-dire hors subventions exceptionnelles et produits de cession d'immobilisation, pris en compte ultérieurement dans le calcul du financement propre disponible.

essentiellement lié à la forte diminution des produits exceptionnels. La CAM a expliqué que leur niveau particulièrement élevé en 2010 était consécutif à un remboursement de TVA de 6,4 M€ au titre de sa contribution au financement de la TAM sur la période 2006 à 2009.

3.1.1.3. La structure de coûts des charges de gestion courante

3.1.1.3.1. L'évolution des charges à caractère général

Si l'évolution des charges à caractère général a enregistré une tendance à la hausse (+ 20 % entre 2010 et 2014 pour atteindre près de 114 M€), deux périodes se dessinent : jusqu'en 2011, ces charges étaient inférieures à 100 M€ mais depuis, elles dépassent les 110 M€. Cette progression provient de deux postes :

- le poste « autres services extérieurs », qui a augmenté de manière importante entre 2011 et 2014, passant de 7,67 M€ à 17,35 M€ (+ 126 %). Les dépenses engagées au profit des sociétés de propreté (Méditerranéenne de nettoyage, Nicolin, Derichbourg et Véolia) et de communication (affichages, presse, imprimerie, événementiel) sont à l'origine de cette évolution ;
- le poste « contrats de prestations de services avec des entreprises », qui représentait 57,41 % du total en 2014. Après un « pic » à plus de 71 M€ en 2012, ces dépenses, dont les plus importantes ont été réalisées au profit de la société Méditerranéenne de nettoyage, d'Amétyst et de la SITA Provence (comme détaillé *infra*), se sont stabilisées autour de 65 M€ en 2013 et 2014.

En 2013, le montant des mandats émis au titre des prestations de services s'est élevé au profit du MAHB à 933 k€ et à 900 k€ au profit du MHRC. Cette même année, ces deux clubs bénéficiaient de subventions à hauteur de 1,67 M€ pour le premier et 2,63 M€ pour le second. Des marchés négociés sont conclus chaque semestre²⁴ entre la CAM²⁵ et les deux clubs. L'examen des mandats conduit à signaler, malgré l'importance relative des sommes en jeu, deux insuffisances dans l'exécution de ces contrats :

- l'absence de traçabilité des places distribuées ;
- un calcul de liquidation de la TVA peu transparent.

L'appréciation des besoins de la CAM en termes de nombre de places achetées serait réalisée en fonction du nombre annuel de matchs, de la capacité d'accueil des espaces réservés, du nombre des principaux acteurs institutionnels et économiques « à la fois au niveau local, national et international pour la partie abonnements notamment » et du nombre d'associations sur le territoire.

La CAM a globalement évalué ses besoins à « 200-260 places par club et par saison sportive », soit 80 à 90 pour les acteurs institutionnels et ceux du monde économique (places et prestations en loges, corbeille, tribune présidentielle, affaires) et 100 à 180 pour le grand public. Cette évaluation, qui peut paraître élevée, relève de la liberté d'appréciation de la collectivité.

²⁴ Ils détaillent le nombre, la catégorie des places acquises et les prestations publicitaires fournies. Le premier semestre de l'année civile correspond à la seconde moitié d'une saison, le second semestre de l'année civile correspondant à la reprise de la saison suivante.

²⁵ La collectivité justifie l'intérêt communautaire d'achats de places à ces « clubs d'élite aux niveaux national et européen (...) afin de renforcer son attractivité et son image auprès des principaux acteurs du développement économique et de l'aménagement du territoire à la fois au niveau local, national et international. Ces achats permettent également de contribuer à l'action sociale et solidaire pour les citoyens, les associations et les acteurs du territoire, qui participent activement à la mise en œuvre des compétences de la métropole, et de récompenser les gagnants de jeux concours ou de tirage au sort, organisés lors des actions de communication grand public ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Toutefois, il convient de rappeler que ces achats interviennent dans le cadre de marchés publics de prestations de services relevant des dispositions de l'article 28 du code des marchés publics. Bien qu'au regard de leur nature ceux-ci soient dispensés de toute publicité et mise en concurrence préalables, ils doivent, à l'instar de tout marché public, reposer sur une évaluation préalable des besoins, une définition des objectifs poursuivis et une évaluation du respect de ces derniers. Or, en l'espèce, les motivations de ces achats de places apparaissent faiblement étayées.

Par ailleurs, les services de la CAM doivent être en mesure d'assurer de manière précise et fiable le suivi de l'attribution de ces invitations afin d'éviter toute dérive. Or, en l'espèce, si la collectivité a précisé que l'attribution de places était effectuée sur demande et traitée par les services du cabinet ou la direction des sports, il n'apparaît pas qu'un suivi individualisé des invités soit réalisé.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la CAM de définir plus précisément les objectifs poursuivis par ces achats de places et de revoir les modalités de suivi de leur attribution, dans le sens d'une plus grande transparence et d'une meilleure traçabilité.

La collectivité a indiqué qu'elle avait pris acte de ces recommandations, d'une part, en travaillant à l'élaboration d'une nouvelle procédure permettant de coordonner l'ensemble des services concernés par l'estimation des besoins en places et, d'autre part, par la mise en place, depuis février 2016, d'une gestion centralisée de celles-ci au sein d'un même service, directement piloté par le cabinet du président. L'attribution des invitations fera désormais l'objet d'un tableau de suivi incluant le nom du demandeur, le nombre de places demandées et le nombre de places réellement distribuées après arbitrage.

Concernant le régime de TVA applicable aux prestations de services délivrées par les sociétés à objet sportif, il convient à titre liminaire de rappeler que :

- les sociétés commerciales à objet sportif sont soumises au régime commun de la TVA ; les prestations de service effectuées à titre onéreux, c'est-à-dire moyennant le versement d'une contrepartie par le bénéficiaire du service, sont imposables ; ainsi, les prestations publicitaires proposées sont assujetties à la TVA (art. 256, I et art. 256-A du CGI), tandis que les recettes de la billetterie ne sont pas imposables (art. 261-E3° du CGI) ;

- le taux normal en 2013 était de 19,60 % (art. 278 du CGI). Le taux réduit de 5,5 % s'applique aux opérations de vente d'eau, de boissons non alcooliques et de produits destinés à l'alimentation humaine, à l'exception des confiseries, produits à base de cacao, margarines et graisses végétales, caviar et boissons alcooliques pour lesquels le taux normal s'applique (art. 278-0 bis du CGI). Le taux réduit de 7 % s'applique lorsque ces produits sont consommés sur place.

En l'espèce, il apparaît que pour les prestations dites de réception (dont aucun détail n'apparaît ni dans la délibération ni dans les pièces du marché), les clubs facturent différemment :

- le MHRC applique deux taux distincts : 20 % de ses prestations « hospitalité » (places loge, corbeille, officielle et affaire) sont taxées à 19,6 %, et 80 % de ces prestations à 7 % ; aucun détail concernant ces prestations ne permet de justifier la bonne liquidation de la TVA ;

- le MAHB en revanche applique le seul taux de 19,6 % pour les mêmes prestations.

Cette discordance ne repose sur aucun élément factuel et demeure à ce stade inexpliquée.

La collectivité s'est engagée à réunir les directions des sociétés sportives concernées afin d'éclaircir cette problématique relative au mode d'application de la TVA sur les prestations concernées.

3.1.1.3.2. L'évolution des charges de personnel

Sur la période, les charges totales de personnel ont progressé de 13 %, s'élevant à 56,6 M€ en 2014. Elles ont représenté de manière constante près de 20 % des charges de gestion. La part des personnels non titulaires se stabilise aux alentours de 20 % du montant de la rémunération des agents de la CAM. Ces agents bénéficient d'une augmentation moins rapide de leur rémunération (principale et indemnitaire) que les 80 % de titulaires.

Les charges brutes de rémunération du personnel ont progressé d'environ 3,5 % par an, évolution qui prend en compte le glissement vieillesse-technicité (GVT)²⁶, à savoir en moyenne + 1 % d'évolution annuelle, mais qui révèle en outre une politique volontariste de recrutement (partie développée *infra*).

Cette donnée est à rapprocher du montant des atténuations de charges qui comprend notamment les indemnités journalières, indicateur du niveau d'absentéisme au sein de la CAM, en forte progression (+ 130 % entre 2010 et 2014).

3.1.1.3.3. L'évolution des subventions de fonctionnement versées par la CAM

Les charges liées au versement de subventions par la CAM ont augmenté de plus de 20 % sur la période, dépassant les 100 M€ en 2014. La progression du montant des subventions aux personnes de droit privé, flexible par nature, est particulièrement significative (+ 5 % de variation annuelle moyenne). En 2014, elles représentaient 90 % du montant des subventions versées. Ce point est approfondi ci-après au titre de l'analyse des risques externes.

Le tableau ci-après détaille les principaux bénéficiaires sur la période 2010-2014 (retenus comme ceux ayant perçu, en cumul, plus de 1 M€ sur la période).

La TAM a bénéficié de près de 60 % des subventions versées (soit en cumul de près de 260 M€), l'opéra et l'orchestre national de Montpellier 12 % (plus de 55 M€) et le syndicat mixte des transports en commun de l'Hérault un peu plus de 10 % (près de 47 M€).

²⁶ GVT : progression de la rémunération liée soit à l'avancement dans les échelons (variable vieillesse) soit à une promotion ou réussite dans un concours (variable technicité).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Tiers bénéficiaires	2010	2011	2012	2013	2014	Total général	Evolution 2010-2014
TAM	47 087 383,54 €	46 421 244,97 €	50 887 922,87 €	56 010 526,32 €	57 434 891,40 €	257 841 969,10 €	22%
OPERA ET ORCHESTRE NATIONAL MPT	10 050 000,00 €	10 000 000,00 €	10 396 667,00 €	12 200 000,00 €	13 171 470,00 €	55 818 137,00 €	31%
SMTCH	9 127 072,00 €	9 324 324,00 €	9 498 724,12 €	8 830 394,50 €	9 918 692,97 €	46 699 207,59 €	9%
MONTPELLIER RUGBY CLUB	2 699 340,00 €	1 899 340,00 €	2 249 340,00 €	2 634 680,00 €	2 599 340,00 €	12 082 040,00 €	-4%
MHB MONTPELLIER HAND BALL	1 964 044,00 €	1 376 756,00 €	1 439 756,00 €	1 676 756,00 €	1 766 756,00 €	8 224 068,00 €	-10%
MONTPELLIER DANSE	1 369 600,00 €	1 369 600,00 €	1 619 000,00 €	1 619 000,00 €	1 654 000,00 €	7 631 200,00 €	21%
MONTPELLIER HERAULT SPORT CLUB	1 270 300,00 €	1 270 300,00 €	1 270 300,00 €	1 270 300,00 €	1 267 500,00 €	6 348 700,00 €	0%
GIHP DELEGATION	975 000,00 €	1 050 000,00 €	1 075 000,00 €	1 160 000,00 €	1 188 000,00 €	5 448 000,00 €	22%
BASKET LATTES MONTPELLIER AGGLO	1 280 000,00 €	960 000,00 €	960 000,00 €	960 000,00 €	960 000,00 €	5 120 000,00 €	-25%
MUC VOLLEY BALL	900 000,00 €	900 000,00 €	900 000,00 €	900 000,00 €	950 000,00 €	4 550 000,00 €	6%
THEATRE DES TREIZE VENTS	1 171 500,00 €	753 750,00 €	753 750,00 €	753 750,00 €	750 750,00 €	4 183 500,00 €	-36%
FESTIVAL CINEMA MEDITERRANEEN	400 000,00 €	430 000,00 €	460 000,00 €	493 000,00 €	453 000,00 €	2 236 000,00 €	13%
CASSC	363 000,00 €	436 500,00 €	449 050,00 €	460 500,00 €	482 000,00 €	2 191 050,00 €	33%
MLJAM MISSION LOCALE JEUNES AGGL	377 490,00 €	490 737,00 €	377 490,00 €	410 490,00 €	425 535,00 €	2 081 742,00 €	13%
FESTIVAL RADIO FRANCE ET MTP LR	350 000,00 €	300 000,00 €	394 000,00 €	394 000,00 €	394 000,00 €	1 832 000,00 €	13%
MHSC ASSOCIATION	300 000,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €	300 000,00 €	1 500 000,00 €	0%
MUC NATATION	305 000,00 €	275 500,00 €	270 000,00 €	270 000,00 €	300 000,00 €	1 420 500,00 €	-2%
MONTPELLIER WATER POLO	150 000,00 €	200 000,00 €	250 000,00 €	350 000,00 €	350 000,00 €	1 300 000,00 €	133%
FISE	250 000,00 €	250 000,00 €	250 000,00 €	250 000,00 €	250 000,00 €	1 250 000,00 €	0%
SAOS MONTPELLIER VIPERS HOCKEY	180 000,00 €	185 000,00 €	270 000,00 €	240 000,00 €	188 334,00 €	1 063 334,00 €	5%
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	
Total général	84 316 962,60 €	81 711 212,97 €	87 044 202,35 €	95 849 821,29 €	100 155 379,53 €	449 077 578,74 €	19%

Source : données issues des fichiers de mandats de la CAM

3.1.1.4. L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

en €	2010	2011	2012	2013	2014
Produits de gestion (A)	354 360 686	374 119 440	388 953 774	406 820 917	414 960 959
Charges de gestion (B)	247 986 017	248 190 652	273 204 117	280 924 114	290 122 279
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	106 374 669	125 928 789	115 749 657	125 896 803	124 838 680
en % des produits de gestion	30,0%	33,7%	29,8%	30,9%	30,1%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-18 793 619	-23 004 282	-26 850 763	-25 170 217	-26 971 484
- Subventions except versées aux SPIC	0	0	0	186 237	175 595
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	-4 599	0	-931	-48	-522
+/- Autres produits et charges excep. réels	8 289 059	1 082 381	5 331 854	-316 451	-1 032 974
= CAF brute	95 865 510	104 006 887	94 229 817	100 223 849	96 658 104
en % des produits de gestion	27,1%	27,8%	24,2%	24,6%	23,3%

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Premier élément permettant d'apprécier l'équilibre financier de la collectivité, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) a représenté pour la CAM environ 30 % de ses produits de gestion sur la période. Il a connu un pic à près de 34 % en 2011, suite à la progression plus rapide des produits que des charges de gestion (5,6 % contre 0,1 %), avant de redescendre à 29,8 % en 2012 en raison d'une inversion de la tendance (+ 4 % des produits contre + 10 % des charges). S'élevant à près de 125 M€ en 2013, le niveau de l'EBF ne laisse apparaître aucune difficulté majeure dans l'équilibre financier de la collectivité.

3.1.1.5. L'analyse de la capacité d'autofinancement brute et du résultat de fonctionnement

Sur l'ensemble de la période, le niveau de la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est établi entre 94 M€ et 104 M€. Le maintien de l'EBF à un fort niveau a permis à la CAF de représenter entre 23 % et 28 % des produits de gestion malgré un résultat financier négatif d'environ 26 M€ sur les trois derniers exercices et un résultat exceptionnel qui devient également négatif à compter de 2013. Les charges d'intérêts (charges financières) ont représenté moins de 9 % des charges courantes. La CAM n'est pas dans une situation d'alerte ou de difficulté d'accès au crédit, le niveau de ses charges d'intérêts étant le résultat d'une politique d'investissement dynamique.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

3.1.2. Le financement des investissements

Financement des investissements (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
CAF brute	95 865 510	104 006 887	94 229 817	100 223 849	96 658 104	490 984 167
- Annuité en capital de la dette	64 887 696	29 223 941	46 265 050	38 481 548	40 001 541	218 859 776
= CAF nette ou disponible (C)	30 977 814	74 782 946	47 964 766	61 742 301	56 656 564	272 124 391
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	0	0	0	0	0	0
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	7 410 379	6 459 646	5 985 332	4 059 607	-10 870 909	13 044 055
+ Subventions d'investissement reçues	55 421 668	35 954 088	54 759 966	15 431 459	16 537 023	178 104 205
+ Produits de cession	7 752 692	27 369	211 755	2 615 716	2 446 893	13 054 425
+ Autres recettes	16 500	0	0	2 000	0	18 500
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	70 601 240	42 441 103	60 957 054	22 108 782	8 113 007	204 221 185
= Financement propre disponible (C+D)	101 579 053	117 224 049	108 921 820	83 851 083	64 769 571	476 345 576
Financ. propre dispo / Dépenses d'équipm (y c. tx en régie)	40,9%	44,4%	60,7%	91,4%	65,3%	
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	248 147 018	264 089 424	179 441 473	91 719 176	99 225 669	882 622 760
- Subventions d'équipement (y c. subventions en nature)	13 731 530	14 242 870	19 838 009	29 235 636	40 111 939	117 159 983
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-5 619 086	1 086 169	-1 176 405	-312 503	-18 857 845	-24 879 670
- Participations et inv. financiers nets	577 022	-1 091 879	1 159 835	-1 063 770	-1 546 952	-1 965 744
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 928	130	6 663	-2 750	-30	2 085
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-155 255 503	-161 102 664	-90 347 755	-35 724 706	-54 163 210	-496 593 838
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	21 359	0	0	0	21 359
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-155 255 503	-161 081 305	-90 347 755	-35 724 706	-54 163 210	-496 572 480
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	149 000 000	162 527 532	103 300 000	30 000 000	53 992 173	498 819 705
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-6 255 503	1 446 226	12 952 245	-5 724 706	-171 037	2 247 225
Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion						

- Point sur les autorisations de programme et crédits de paiement

La CAM suit la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP). Ce dispositif, permettant de distinguer les crédits nécessaires à l'engagement juridique de la dépense (AP) de ceux requis pour son mandatement (CP), constitue à la fois un instrument de prévision (la planification pluriannuelle des investissements) et un instrument de gestion (la programmation financière des dépenses).

Le suivi des opérations en cours de réalisation permet de déterminer les crédits de paiement qui seront nécessaires année après année. Cette information doit permettre à la collectivité de définir sa capacité d'investissement pour les années à venir. La collectivité a produit un tableau de suivi qui offre une lisibilité suffisante sur la situation à la fin de chaque exercice

puisque la collectivité présente, pour chaque AP affectée, le montant engagé depuis l'ouverture de l'AP et le montant restant effectivement à engager.

En 2014, le taux moyen de réalisation des investissements en dépenses dans le cadre de la procédure AP/CP dépassait les 90 %. Au 31 décembre 2014, le stock des engagements de la CAM s'élevait à 600 M€, représentant 72 % des AP. En conséquence, le faible taux d'AP soldées (moins de 30 %) pèse sur les budgets à venir, en réduisant d'autant la marge de manœuvre de la collectivité.

3.1.2.1. La CAF nette et le financement propre disponible

L'évolution de la CAF nette est sinusoïdale sur la période. Entre 2010 et 2011, elle a progressé de plus de 140 % sous l'effet conjugué d'une légère hausse de la CAF brute (+ 8,5 %) et d'une baisse significative des remboursements de l'annuité de la dette (- 55 %)²⁷. Cette tendance s'est inversée en 2012 en raison de l'augmentation de l'annuité en capital de la dette consécutive aux nouveaux emprunts souscrits en 2011.

En 2014, la CAF nette a atteint 56,6 M€, soit 14 % des produits de gestion, ce qui a représenté une progression de 83 % entre 2010 et 2014.

La diminution du montant des subventions d'investissement reçues et, dans une moindre mesure, du fonds de compensation de la TVA, a entraîné une baisse très sensible du financement propre disponible sur la période (64,7 M€ en 2014 contre 117,2 M€ en 2011).

La baisse du FCTVA s'explique par la modification intervenue dans le régime de récupération de la TVA afférente aux dépenses de construction de l'usine de méthanisation. En effet, jusqu'en 2009 la CAM a estimé pouvoir récupérer cette TVA par le biais du FCTVA. Puis, par courrier du 12 février 2010, l'administration fiscale lui a indiqué que le mécanisme du FCTVA n'était pas applicable dès lors que son délégataire était redevable de la TVA et que, par suite, seul le mécanisme du transfert du droit à déduction était utilisable. La CAM a donc suspendu ses demandes de remboursement auprès du FCTVA, puis remboursé les 14 M€ de TVA récupérés auprès de ce fonds jusqu'en 2009 et enfin transféré à son délégataire la totalité du montant actualisé de sa TVA déductible, soit 18,6 M€ (titre émis en 2014). L'écart entre le mandat et le titre s'explique par la TVA courue depuis 2009 que la CAM avait choisi de ne pas récupérer dans l'attente du transfert définitif de son droit à déduction au délégataire.

Rapporté aux dépenses d'équipement, la part du financement propre est, en moyenne sur la période, de 61 %.

²⁷ La baisse de 55 % est liée au remboursement d'un emprunt *revolving* en 2010 d'un montant de 40 000 000 € au compte 16441 « Opérations afférentes à l'emprunt » puis à des correctif et annulation de titres qui viennent diminuer le total des remboursements d'annuités (741 750,33 € en 2010 puis 17 092 015,34 € et 1 092 156,34 € en 2011). La CAM a expliqué que l'écriture correctrice de 17 M€ passée en 2011 correspondait à l'annulation d'un titre afin de le réémettre au bon tiers (la TPM CA LYON).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

3.1.2.2. Le besoin de financement, la variation de l'endettement et du fonds de roulement net global

Sur la période, les dépenses d'équipement ont représenté, cumulées, 882,6 M€ contre 117,2 M€ pour les subventions d'équipement (soit 13 %). Globalement, ces dépenses, d'un montant très significatif en 2010 et 2011, sont en sensible diminution au cours des deux derniers exercices.

Par ailleurs, l'accroissement des subventions à compter de l'année 2012 est lié à l'édification de la future gare TGV, qui absorbe 96 % des subventions versées au bénéfice de Réseau ferré de France.

Engagements financiers au bénéfice de Réseau Ferré de France			Montants mandatés						
	Montant opération	Participation CAM	2010	2011	2012	2013	2014	CUMUL	PART
Contournement Nîmes-Montpellier	2 milliards d'€	99 M €	500 000,00 €	1 383 303,00 €	5 586 146,00 €	13 371 012,00 €	23 466 971,00 €	44 307 432,00 €	96%
Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan	62,35 M €	2,025 M €	- €	749,00 €	465 469,00 €	162 187,00 €	359 766,00 €	988 171,00 €	2%
Pôle d'échange multimodal Baillargues	8 M €	1,87 M €	- €	48 675,00 €	95 213,00 €	564 119,00 €	- €	708 007,00 €	2%
Pôle d'échange multimodal Sablassou	NR	NR	11 639,00 €	- €	- €	- €	- €	11 639,00 €	0%
CUMUL			511 639,00 €	1 432 727,00 €	6 146 828,00 €	14 097 318,00 €	23 826 737,00 €	46 015 249,00 €	100%

Source : réponses de la CAM

Le besoin de financement est constant sur la période même s'il s'est réduit fortement à compter de 2012 en raison d'une contraction tout aussi significative des dépenses d'équipement, son point le plus bas étant 2013 (35,7 M€ contre 161 M€ en 2011).

En 2011 et 2012, la CAM a fait appel à des emprunts supérieurs à ses besoins, surtout en 2012, ce qui lui a permis de reconstituer son fonds de roulement net global (FRNG) à hauteur de près de 13 M€. En revanche à compter de 2013, la collectivité a réduit fortement son recours à l'emprunt (30 M€ pour une moyenne de 138 M€ au cours des trois exercices qui précédaient), ce qui l'a contrainte à mobiliser substantiellement son FRNG cette année-là. En 2014, le besoin de financement de 54,2 M€ est assuré dans sa quasi-totalité par de l'emprunt.

Cette tendance reflète la situation nationale puisque, si de 2010 à 2012 les EPCI ont pu renforcer leur fonds de roulement, depuis ils ont été conduits à les mobiliser afin de compléter la couverture de leur besoin de financement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

3.2. La situation bilancielle

3.2.1. Le stock de dettes

Stock de dettes (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1er janvier	585 218 407	669 332 639	802 636 099	859 664 386	851 185 588	9,8%
- Annuité en capital de la dette (hors remb tempo d'emprunt)	64 887 696	29 223 941	46 265 050	38 481 548	40 001 541	-11,4%
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	N.C.
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-1 928	130	6 663	-2 750	-30	-64,7%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	0	490 000	2 184 037	N.C.
+ Nouveaux emprunts	149 000 000	162 527 532	103 300 000	30 000 000	53 992 173	-22,4%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	669 332 639	802 636 099	859 664 386	851 675 588	867 360 288	6,7%
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	12 604 176	14 428 194	62 793 358	38 372 725	38 075 331	31,8%
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	656 728 463	788 207 905	796 871 028	813 302 862	829 284 957	6,0%
Montant des emprunts refinancés dans l'année	0	0	0	0	8 422 475	
Vérification variation de l'encours de dettes	0	0	0	490 000	490 000	
Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion						

Principaux ratios d'alerte	2010	2011	2012	2013	2014
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	18 939 276	23 060 220	27 017 511	25 234 258	27 030 380
Encours de dettes du BP net de la tréso hors cpt de ratt.	656 728 463	788 207 905	796 871 028	813 302 862	829 284 957
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette BP net de la tréso / CAF brute du BP)	6,9	7,6	8,5	8,1	8,6
Encours de dette du BP au 31 décembre	669 332 639	802 636 099	859 664 386	851 185 588	866 870 288
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	7,0	7,7	9,1	8,5	9,0
Encours de dette agrégé (yc. budgets annexes)	794 826 465	921 200 650	975 491 512	961 373 058	972 519 888
Capacité de désendettement BP + BA en années (dette agrégée / CAF brute du BP)	8,3	8,9	10,4	9,6	10,1

La collectivité bénéficie, depuis 2008, d'un contrat d'accompagnement personnalisé avec le cabinet « Finance Active » aux fins d'analyse des propositions des établissements bancaires, d'accompagnement dans la négociation et de suivi régulier de l'encours.

L'encours de dette²⁸ a évolué entre 585,2 M€ au 1^{er} janvier 2010 et 972,5 M€ au 31 décembre 2014. Une des explications de cette évolution est le financement direct par la CAM de la construction des lignes de tramway.

En 2014, près de 54 M€ d'emprunts ont été mobilisés, dont un emprunt de 10,3 M€ destiné au refinancement en euros d'un emprunt libellé en francs suisses.

²⁸ Dans le premier tableau, l'encours de dette au 31 décembre 2013 diffère de celui au 1^{er} janvier 2014 à hauteur de 490 000 €. Cette somme correspond au remboursement anticipé au 31 décembre 2013 d'un emprunt obligataire remboursable *in fine*, non pris en compte par le logiciel car les comptes 16311 et 1632 sont activés par une opération d'ordre semi-budgétaire.

Également, 1,7 M€ de dette a été transféré à la CAM suite à la dissolution du SIVOM du Salaison.

Sur la période, la capacité de désendettement de la CAM s'est située entre 7 et 9 ans (en 2014) pour la seule dette du BP et entre 8,3 et 10 ans pour la dette agrégée. Cette capacité, même si elle reste aux yeux de la CAM « en dessous des niveaux d'alerte et des niveaux maximum acceptés par les prêteurs, en particulier la BEI (13 ans) », reste en deçà de la moyenne nationale des groupements à fiscalité propre qui évoluait entre 3,8 années en 2010, 4,2 années en 2012²⁹, et 4,9 années en 2014. Cette dernière comparaison doit être néanmoins relativisée eu égard aux différences de périmètre entre les groupements considérés.

Au 31 décembre 2014, l'encours de dette au seul BP était de 867 M€ (972,5 M€ d'encours de dette agrégé). Cet encours représentait plus du double du montant annuel des produits de gestion perçus depuis 2010.

La chambre appelle l'attention de la collectivité sur son niveau d'endettement car, s'il ne franchit pas le niveau d'alerte, il représentait en 2014 plus de 2 000 € par habitant de la CAM. En comparaison et sous les réserves précitées, la même année, le montant moyen par habitant de la dette des communautés d'agglomérations de plus de 100 000 habitants était de 1 088 €. Quoique relatif, ce ratio comparatif mérite d'être pris en compte.

La CAM fait toutefois observer que la dette de son budget principal inclut les investissements réalisés en matière de transport alors que pour d'autres agglomérations celle-ci est inscrite dans un budget annexe.

3.2.2. La structure de la dette

La durée de vie moyenne des emprunts est de 11 ans et la durée de vie résiduelle de l'emprunt le plus long, actuellement en cours, est de 20 ans. Cette dette relativement jeune est notamment liée au développement récent des lignes de tramway. Six prêteurs couvrent près de 90 % de l'encours³⁰.

Les risques liés aux produits structurés sont surveillés et minimisés. Au 31 décembre 2014, 57 % de la dette était à taux fixe et 43 % à taux variable, dont 8,5 % seulement sous forme d'emprunts structurés.

En 2012, la CAM a réaménagé un emprunt de 6,37 M€ à taux fixe (4,42 %) indexé sur la parité €/\$. Désormais, l'indexation est assise sur le T4M afin de sécuriser l'encours.

En 2014, un emprunt à taux fixe libellé en francs suisses (CHF) a été réaménagé. Même s'il n'était pas, pour autant, indexé sur un taux de change, cette opération a permis de transformer cet emprunt en le libellant en €, de diminuer son taux fixe (4,60 % contre 4,83 %) et de conclure un second emprunt à 2,45 % sur 15 ans.

Au 31 décembre 2014, plus de 97 % de l'encours était classé 1A (90 %), 2A et 1B sur la charte Gissler. Quant aux deux emprunts classés 3E, qui représentaient un encours de 27,8 M€, selon la collectivité, ils ne présenteraient pas de risque particulier.

²⁹ Données du rapport thématique de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2014, p. 32.

³⁰ La BEI pour 25 %, la Caisse d'épargne pour 17 %, la Caisse française de financement local pour 13 %, la Société générale et la CDC chacune pour 12 % et le Crédit agricole pour 10 %.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La CAM n'a pas de produits de couverture de la dette³¹. Jusqu'en 2012, la collectivité disposait de délibérations cadres autorisant le recours à de tels instruments de couverture. Depuis, elle déclare privilégier une gestion active de sa dette.

Au final, compte tenu de la nature des emprunts, de la répartition équilibrée entre prêts à taux fixe et à taux variable ainsi que du niveau moyen des taux assez bas (2,76 % en moyenne et jusqu'à 1 % pour la CDC et 0,627 % pour la BEI), le risque d'emprunt apparaît maîtrisé au sein de la CAM.

3.2.3. Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Fonds de roulement (au 31 décembre en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	930 882 903	1 021 894 545	1 118 869 516	1 200 763 552	1 265 957 436	8,0%
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Différences sur réalisations	4 022 536	4 025 831	4 029 601	4 722 332	4 912 680	5,1%
+/- Résultat (fonctionnement)	84 551 997	90 989 639	77 832 429	77 268 153	72 702 865	-3,7%
+ Subventions	344 910 205	368 434 679	409 762 122	411 776 299	413 947 580	4,7%
<i>dont subventions transférables</i>	268 765 307	284 625 063	322 409 925	323 805 631	321 794 097	4,6%
<i>dont subventions non transférables</i>	76 144 898	83 809 616	87 352 197	87 970 668	92 153 482	4,9%
+ Provisions pour risques et charges	1 657 217	2 407 217	3 407 217	4 507 217	5 707 217	36,2%
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	N.C.
= Ressources propres élargies	1 366 024 857	1 487 751 911	1 613 900 884	1 699 037 553	1 763 227 777	6,6%
+ Dettes financières (hors obligations)	669 332 639	802 636 099	854 764 386	846 285 588	861 970 288	6,5%
+ Emprunts obligataires	0	0	4 900 000	4 900 000	4 900 000	N.C.
= Ressources stables (E)	2 035 357 496	2 290 388 010	2 473 565 269	2 550 223 140	2 630 098 065	6,6%
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	691 241 705	710 263 172	755 400 334	818 116 824	925 422 513	7,6%
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	54 894 937	63 550 376	75 775 626	95 932 016	125 832 271	23,0%
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	19 259 957	22 375 275	28 544 032	35 765 334	25 118 683	6,9%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	586 336 237	594 678 826	620 262 145	656 664 714	746 263 751	6,2%
<i>dont immobilisations financières</i>	30 750 574	29 658 695	30 818 531	29 754 760	28 207 809	-2,1%
+ Immobilisations en cours	1 043 698 054	1 278 282 234	1 403 370 086	1 423 036 173	1 395 057 379	7,5%
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	N.C.
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	277 543 157	277 543 157	277 543 157	277 543 157	277 543 157	0,0%
+ Immo reçues au titre mise à dispo ou affectation	17 947 634	17 947 634	17 947 634	17 947 634	18 666 700	1,3%
+ Immo sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA)	21 359	0	0	0	0	-100,0%
+ Charges à répartir et primes de rembmnt des obligations	0	0	0	0	0	N.C.
= Emplois immobilisés (F)	2 030 451 908	2 284 036 196	2 454 261 211	2 536 643 788	2 616 689 749	6,5%
= Fonds de roulement net global (E-F)	4 905 587	6 351 814	19 304 059	13 579 352	13 408 316	28,6%
en nombre de jours de charges courantes	6,7	8,5	23,5	16,2	15,4	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

³¹ La couverture de dette est un système de garantie qui, par le jeu du taux variable d'un emprunt et le taux fixe de l'assurance, peut permettre de générer des produits et ainsi se protéger des fluctuations de marché. La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (NOR : IOCB1015077C) attire l'attention sur les utilisations spéculatives de ces produits.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Les ressources propres ont évolué au même rythme que les dettes financières, soit environ + 29 % sur la période. Par ailleurs, la proportion des ressources propres et des dettes financières au sein des ressources stables est restée globalement équivalente (soit près de 67 % pour les premières et 33 % pour les secondes).

Quant aux immobilisations propres, elles ont enregistré une croissance continue sur la période. Plus particulièrement, les subventions d'équipement versées ont progressé de 130 % entre 2010 et 2014 (de 54,9 M€ à 125,9 M€). Ce point est à rapprocher de l'analyse des risques financiers externes présentée ci-après.

Le fonds de roulement net global, différence entre ressources stables et emplois immobilisés, a augmenté sur la période de plus de 170 % pour s'établir à 13,4 M€ en 2014, soit 15 jours de charges courantes. Eu égard à la taille de la CAM, ce solde n'appelle pas d'observation particulière dans la mesure où la collectivité bénéficie de crédits de trésorerie infra-annuels (c'est-à-dire soldés en fin d'exercice) à hauteur de 120 M€ lui permettant d'assurer sa gestion.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	5 826 463	4 927 273	12 683 839	9 219 477	8 506 569	8 232 724
Dont redevables	5 142 373	4 026 221	10 077 063	5 348 042	6 487 562	6 216 252
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	19 095 825	13 685 720	29 004 822	25 700 852	23 193 462	22 136 136
Dont fournisseurs d'immobilisations	851 192	407 925	7 852 037	3 930 216	1 358 947	2 880 063
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-13 269 362	-8 758 447	-16 320 983	-16 481 376	-14 686 893	-13 903 412
en nombre de jours de charges courantes	-18,1	-11,8	-19,8	-19,6	-16,9	-17
- Dettes et créances sociales	-47 038	-150 903	-187 705	-707 788	347 571	-149 173
- Dettes et créances fiscales	-547 273	-889 946	-2 682 433	-2 165 351	-1 732 473	-1 603 495
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-9 107 151	-6 397 678	15 291 027	-1 490 970	-1 417 668	-624 488
- Autres dettes et créances	5 589 010	9 690 611	24 941 990	26 761 420	26 851 429	18 766 892
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	39 046	45 774	83 478	124 349	104 560	79 441
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	4 462 939	3 943 954	10 900 682	7 680 168	6 802 906	6 758 130
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	1 446 160	480 718	1 097 141	1 405 217	1 326 056	1 151 058
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	8 989 801	4 962 811	3 683 618	5 342 612	1 478 161	4 891 401
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes** (ici budget annexe de l'assainissement)	1 458 321	2 934 151	10 194 562	14 085 314	14 068 737	8 548 217
Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	-9 156 909	-11 010 531	-53 683 861	-38 878 687	-38 735 752	-30 293 148
en nombre de jours de charges courantes	-12,5	-14,8	-65,3	-46,4	-44,6	

* Présentation en valeur absolue.

** Un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Le besoin en fonds de roulement, différence entre les créances et les dettes à court terme, est resté négatif sur toute la période et a constitué donc une ressource pour la collectivité, principalement due au budget annexe de l'assainissement ainsi qu'à des recettes à classer significatives. L'examen de ses composantes souligne la rupture intervenue au cours de l'année 2012 avec une augmentation significative du poste « redevables et comptes rattachés » (environ 160 %), compensée par une progression encore plus importante (en valeur) de l'encours fournisseurs, qui s'est établi à 29 M€ (soit + 110 %).

Les créances fiscales apparaissent supérieures aux dettes fiscales. Pour l'essentiel, la CAM a précisé qu'il s'agissait de crédits de TVA en cours d'instruction et d'écritures en cours de régularisation. Également, le trésorier a fait le choix d'inscrire les écritures de diverses taxes (taxes foncières ou taxes générales sur les activités polluantes) au compte 447 « Autres impôts, taxes et versements assimilés ».

En outre, les recettes à classer ou régulariser se sont élevées, en moyenne sur la période, à 6,7 M€. Bien qu'effectivement encaissés, ces produits ne sont pas pris en compte dans le résultat puisqu'ils ne sont pas affectés. Le solde de ce compte est demeuré donc significatif sur l'ensemble de la période alors qu'il est nécessaire de l'apurer dès que possible par imputation des recettes concernées à un compte de produit définitif.

La CAM justifie cette situation en invoquant des cessions dont les montants n'ont pas encore été comptabilisés suite au problème d'imputation dans Hélios précédemment exposé (biens que la CAM avait acquis dans le cadre de la convention de mandat de la ligne 2 du tramway, inscrits au compte 23 et non transférés au compte 21).

Trésorerie (au 31 décembre en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 905 587	6 351 814	19 304 059	13 579 352	13 408 316	28,6%
- Besoin en fonds de roulement global	-9 156 909	-11 010 531	-53 683 861	-38 878 687	-38 735 752	43,4%
=Trésorerie nette	14 062 497	17 362 345	72 987 919	52 458 040	52 144 067	38,8%
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	19,2	23,4	88,7	62,5	60,0	
<i>Dont trésorerie active</i>	14 045 819	17 362 345	72 987 919	52 458 039	52 144 067	38,8%
<i>Dont trésorerie passive</i>	0	0	0	0	0	N.C.

La trésorerie de fin d'exercice représente la différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement. Son niveau au 31 décembre est nettement positif sur l'ensemble de la période, atteignant un pic de 72,9 M€ en 2012 pour se réduire à 52,1 M€ en 2014. Ce niveau équivaut à 60 jours de charges de gestion courante.

La CAM a précisé piloter sa trésorerie selon deux axes : une prévision annuelle (plan de trésorerie annuel, avec un suivi mensuel et une analyse semestrielle des écarts entre les prévisions et les réalisations) et une prévision quotidienne, sur la base d'échanges au jour le jour avec la recette municipale dans le but de parvenir à une trésorerie zéro. Sur la base des informations ainsi obtenues et de ses anticipations des recettes et dépenses, la CAM tente de déterminer quotidiennement le montant de la ligne de trésorerie à mobiliser ou à rembourser.

3.3. Risques financiers externes

Depuis 2003, la CAM a mis en place un dispositif de contrôle de ses partenaires reposant sur une cartographie des satellites référencés par importance (degré d'implication ou

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

degré d'intégration de la CAM vis-à-vis de la structure externe). Ce référentiel permet de déterminer ses priorités de contrôle. Les risques financiers externes s'articulent autour de trois axes : l'actionnariat, les partenaires majeurs subventionnés (associations et sociétés) et les organismes HLM bénéficiant de garanties d'emprunts.

Aux 31 décembre 2013 et 31 décembre 2014, le total des engagements financiers externes de la CAM s'élevait respectivement à près de 835 M€ et 987 M€ (+ 18 %) répartis comme suit :

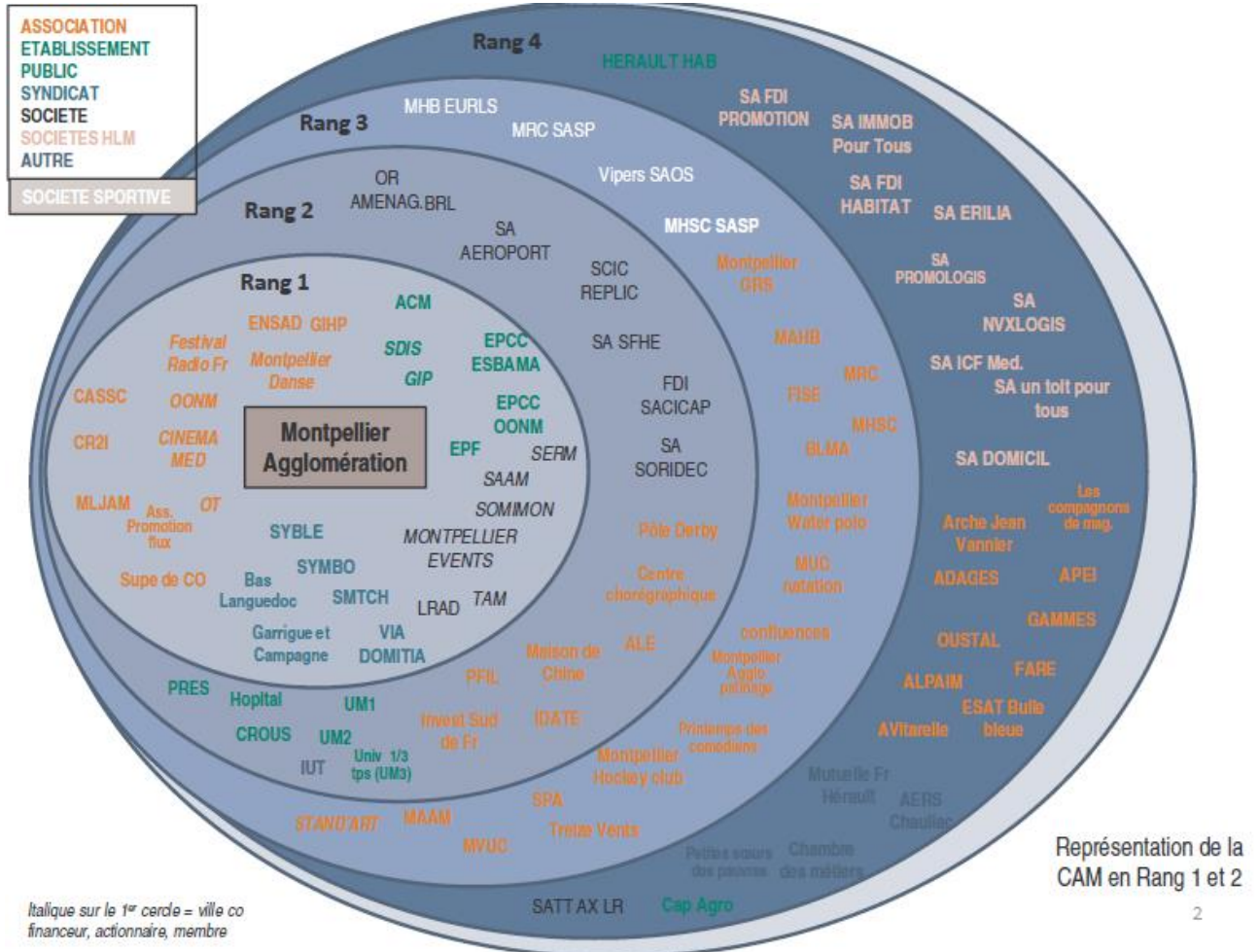
Engagements financiers externes au 31 décembre 2013	Montants globaux
Délégation de service public (concessions et affermage)	71 379 891 €
Détention d'une part du capital	18 197 742 €
Garanties ou cautionnements d'emprunts	677 803 690 €
Subventions de + 70 000 € ou représentant + 50 % des produits du bénéficiaire	67 243 009 €
Total	834 624 332 €

Engagements financiers externes au 31 décembre 2014	Montants globaux
Délégation de service public (concessions et affermage)	75 721 583 €
Détention d'une part du capital	18 197 742 €
Garanties ou cautionnements d'emprunts	814 510 647 €
Subventions de + de 70 000 € ou représentant + 50 % des produits du bénéficiaire	78 695 096 €
Total	987 125 068 €

Source : données des annexes des CA 2013 et 2014

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La CAM et son environnement



Référentiel d'implication ou d'intégration de la CAM

	Rang 1	Rang 2	Rang 3	Rang 4	Rang 5	Rang 6
SOCIETE	Actionnaire principal et/ou > 25%	Actionnaire		Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€		
ASSOCIATION	Membre fondateur et/ou présidence et subv. fct > 70 K€	Membre	Subvention de fct > 70 K€	Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€	subvention de fct entre 23 et 70 K€	subvention de fct < 23 K€
STE SPORTIVE			Subvention de fct > 70 K€	Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€	subvention de fct entre 23 et 70 K€	subvention de fct < 23 K€
STE HLM		Actionnaire		Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€		
ETAB. PUBLIC	Membre fondateur et/ou présidence			Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€	subvention de fct entre 23 et 70 K€	subvention de fct < 23 K€
SYNDICAT (EPCI)	Membre			Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€		
AUTRE		Membre	Subvention de fct > 70 K€	Garantie Emprunt Subvention équi > 100 K€	subvention de fct entre 23 et 70 K€	subvention de fct < 23 K€
hors entreprises bénéficiaires de PAT ou aides / minimis et hors association de réseau de professionnels						

Source : CAM

3.3.1. L'actionnariat

Le suivi et le contrôle de l'actionnariat de la CAM sont réalisés par des fiches de gouvernance, des tableaux de bords (notamment financiers) et une participation systématique des services administratifs aux instances des entreprises publiques locales (EPL) (assemblée générale ou conseil d'administration). L'actionnariat se présente comme suit :

- neuf entreprises publiques locales pour un capital investi de 18 M€ en 2013 et en 2014 (forte intégration) ;
- cinq sociétés anonymes pour un capital investi de 227 k€ (faible représentativité) ;
- un office public de l'habitat.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

ACTIONNARIAT		Partenaires	Montant de l'actionnariat	Intégration de la CAM
EPL	SAEML	Montpellier Events	13 M€	37%
		TAM	1,2 M€	27,79%
		SERM	1,6 M€	27,61%
		SFMA	1 M€	82,64%
		SOMIMOM	0,1 M€	42%
		BRL	0,024 M€	0,11%
		Sous-total	16,924 M€	
	SPL	SAAM	0,9 M€	50,51%
		LRAD	0,012 M€	33,24%
		Or Aménagement	0,011 M€	3,57%
		Sous-total	0,923 M€	
Total partiel		17,847 M€		
SA	SA	SORIDEC	Non renseigné	
		Aéroport Montpellier		
		SACICAP		
		HLM SFHE		
	SCIC	REPLIC		
	Total partiel		0,227 M€	
HLM	OPHLM	ACM	Non renseigné	
TOTAL			18,074 M€	

Source : données extraites des tableaux de bord et du CA 2013 de la CAM

À titre d'exemple, après clôture des comptes 2013³², il ressort de l'analyse de la CAM que le résultat net comptable de la SAEML Montpellier Events (ex-Enjoy) était déficitaire à hauteur de 3,3 M€ avec des dettes financières représentant 115 % du montant des capitaux propres. Concernant la SERM, ce dernier taux dépassait les 400 % et les 4 000 % pour la société d'aménagement de l'agglomération de Montpellier (SAAM³³), avec des ratios de productivité et de rentabilité dégradés. Concernant ces trois exemples, le total des engagements financiers de la CAM est détaillé comme suit :

Structure	Nature de l'engagement	Montants
Enjoy	Détention du capital	13 104 059 €
Sous-total		13 104 059 €
SERM	Détention du capital	1 627 504 €
	Garanties d'emprunts	40 204 965 €
Sous-total		41 832 469 €
SAAM	Détention du capital	899 000 €
	Garanties d'emprunts	8 000 000 €
Sous-total		8 899 000 €
Total des exemples		63 835 528 €

Source : données des annexes au CA 2013

Malgré ces indicateurs qu'elle reconnaît fragiles, la CAM considère que le risque financier induit par ses engagements n'est pas élevé dès lors que la solvabilité générale de ces sociétés n'est pas en cause. Elle fait valoir notamment l'augmentation de capital dont a bénéficié la société Montpellier Events en 2015 et les ratios d'endettement importants rencontrés classiquement dans les sociétés d'aménagement.

³² L'équipe de contrôle ne dispose pas au moment du rapport de l'analyse de la CAM des résultats 2014.

³³ La SAAM a notamment en charge les projets d'urbanisme tels la ZAC ODE ou le projet OZ.

3.3.2. Les partenaires majeurs subventionnés

Les partenaires majeurs subventionnés contrôlés par la CAM sont définis comme ceux recevant annuellement au moins 70 000 €, ce qui représente 90 % du montant du concours global alloué par la CAM aux associations. Intervenant principalement dans les domaines sportif et culturel, ces partenaires représentent :

- dix associations culturelles recevant environ 14 M€ (parmi lesquelles l'opéra et l'orchestre national, le festival international de danse, le théâtre des Treize vents et le festival Radio France) ;
- douze associations sportives (et sociétés liées) pour 9 M€ (MHRC, MAHB, MHSC, FISE par exemple) ;
- cinq associations diverses représentant 3,5 M€ (mission locale d'insertion et office du tourisme notamment).

Le pôle externe du contrôle de gestion réalise des analyses juridico-financières et développe des tableaux de bords sur les risques potentiels de ces partenaires.

Le dernier tableau de bord produit par la collectivité (établi à la clôture des comptes 2013) conclut que, sur l'ensemble des partenaires majeurs subventionnés, dix sont considérés comme ayant une « santé financière critique en raison de fonds propres négatifs » :

Partenaires majeurs subventionnés	Montant des subventions	Ratio de dépendance	Calcul du ratio = (subvention CAM / produits d'exploitation)	Observations
Handball	2,7 M€	32,60%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Hockey sur glace	240 K€	44,40%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Gymnastique	100 K€	33,14%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Waterpolo	350 Ke	39,01%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Athlétisme	100 K€	16,60%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Sports extrêmes	250 K€	26,05%		santé financière critique car fonds propres négatifs + revoir procédure (CRC)
Opéra et orchestre nat.	13,180 M€	58,65%		Région LR en retrait, risque insolvabilité élevé, transformation EPCC suspendue
Cinéma méditerranéen	460 K€	36,88%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Internationales Guitare	100 K€	9,61%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Théâtre des 13 vents	750 K€	20,31%		santé financière critique car fonds propres négatifs
Total "à risque"		18 M€		

Source : tableaux de bord de la CAM

L'analyse de ces données montre que les 2/3 des subventions versées viennent soutenir des structures considérées par la CAM comme étant en situation critique.

En conclusion, malgré une volonté de parfaire l'utilisation des subventions versées comme d'améliorer le contrôle et le pilotage de ses partenaires, leur versement n'en constitue pas moins un risque financier extérieur réel pour la CAM. En effet, une subvention s'entend de toute contribution financière à une opération initiée et menée par un tiers en conformité avec son objet social, lorsque cette intervention est justifiée par l'intérêt général. Cependant en l'espèce, les sommes versées par la CAM relèvent davantage d'un soutien structurel à ses partenaires. Dans ces conditions, la marge de manœuvre de la CAM semble extrêmement réduite dès lors qu'en l'absence de versement, la viabilité de ces associations pourrait être directement compromise.

En réponse, la collectivité a indiqué qu'elle avait essentiellement vocation à s'assurer de la bonne utilisation, par la structure, de la subvention versée. Dans ces conditions, il est difficile,

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

selon elle, de parler de soutien structurel alors que, dans les faits, les subventions versées ont été versées conformément à leur objet social. De même, elle indique que seule une analyse pluriannuelle par la chambre aurait permis de porter le jugement relatif à un tel soutien structurel.

Cet argument n'est pas recevable dès lors que les bilans de ces structures arrêtés au 31 décembre 2013 (données les plus récentes produites par la collectivité) sont le reflet de l'évolution de leur situation financière jusqu'à cette date. Par ailleurs, seules ont été prises en compte les données résultant des propres tableaux de bord de la collectivité.

Enfin, bien que la CAM tienne de tels tableaux de suivi, il conviendrait qu'elle exploite davantage les comptes et rapports d'activité produits pour introduire dans ses conventions les leviers d'action nécessaires au rétablissement de la situation de la structure, par exemple au travers de la définition d'objectifs et ce, sans méconnaître le principe de non-immixtion dans la gestion de cette dernière.

3.3.3. Les garanties d'emprunts des opérateurs HLM

Les opérateurs HLM dont les emprunts sont garantis sont détaillés ci-après :

Garanties d'emprunts dans les structures HLM	Nb logements en 2010	Garantis en 2010	Répartition en 2010	Nb logements en 2014	Garantis en 2014	Répartition en 2014
ACM-OPAC	6 921	311 M€	70,07%	8 539	837,5 M€	69,07%
Hérault Habitat	1 226	22,2 M€	4,99%	2 542	43,2 M€	3,56%
Nv logis méridional	381	22,7 M€	5,12%	1 019	54,9 M€	4,53%
FDI Habitat	412	22,5 M€	5,08%	839	51,1 M€	4,22%
DOMICIL	152	15,6 M€	3,50%	NR	32 M€	2,64%
ICF sud est méditerranée	292	15 M€	3,37%	497	30,3 M€	2,50%
APEI	25	0,5 M€	0,11%	67	1,8 M€	0,14%
ALPAIM	43	1,2 M€	0,26%			
Petites sœurs des P	84	4,6 M€	1,04%	84	4,6 M€	0,38%
GAMMES	18	0,5 M€	0,10%	95	2,4 M€	0,20%
Compagnons de M	40	1,1 M€	0,25%	59	1,4 M€	0,11%
Arche Jean Vannier	13	0,3 M€	0,07%	31	1,2 M€	0,10%
ADAGES	96	2,6 M€	0,59%	136	3,7 M€	0,30%
AVITARELLE	95	0,9 M€	0,20%	95	0,9 M€	0,07%
ERILIA	244	18,9 M€	4,26%	612	45,8 M€	3,78%
SFHE	144	4,3 M€	0,97%	369	23,5 M€	1,94%
L'OUSTAL				16	0,7 M€	0,06%
Mutualité française 34				105	3,1 M€	0,26%
AERS Chauliac Rauzy				NR	27 k€	0,00%
Un toit pour tous				425	37,6 M€	3,10%
Immobilière Méditerranée				93	8,1 M€	0,67%
FDI Promotion				99	11,1 M€	9,20%
FDI SACICAP				28	2,8 M€	0,23%
PROMOLOGIS				212	14,8 M€	1,22%
TOTAL	10 186	443,9 M€		15 962	1,240 Md€	
Evolution 2010-2014				57%	179%	

Source : CAM

Le pôle du contrôle de gestion externe de la CAM réalise une analyse financière de chacune de ces structures. En 2014, les analyses ont révélé certaines situations fragiles.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Garanties d'emprunts dans les structures HLM	Garantis en 2014	
Sté Nouveau logis méridional	54,9 M€	Les dettes financières représentaient 74 % du passif et les charges d'intérêts près de 20 % du chiffre d'affaires.
FDI Habitat	51,1 M€	Les dettes financières représentaient 77 % du passif et les charges d'intérêts 22 % du chiffre d'affaires.
Les petites sœurs des pauvres	4,6 M€	Résultat déficitaire net de 2,7 M€ avec tous les ratios de gestion fortement dégradés.
Sté Erilia	45,8 M€	Les dettes financières représentaient 71 % du passif et les charges d'intérêts 18 % du chiffre d'affaires.
Sté SFHE	23,5 M€	Les dettes financières étaient à hauteur de 73 % du passif et les charges d'intérêts représentaient 19,2 % du chiffre d'affaires.
Association L'Oustal	0,7 M€	Le déficit était de 57 k€ avec un FDR négatif (- 396 k€).
Sté Un toit pour tous	37,6 M€	Les dettes financières représentaient 77 % du passif et les charges d'intérêts 20 % du chiffre d'affaires.
Sté Immobilière Méditerranée	8,1 M€	Les dettes financières représentaient 74 % du passif.
FDI Sacicap	2,8 M€	Le déficit était de 41 M€ ; pour autant le niveau de FDR semblait écarter tout risque financier majeur.
Sté Promologis	14,8 M€	Les dettes financières représentaient plus de 70 % du passif.
Total	243,9 M€	
Provision à 1 %	2,4 M€	

La collectivité considère néanmoins qu'il n'existe aucun risque financier lié à la situation de ces structures eu égard, notamment, à leur niveau de solvabilité générale (actif/dettes), nettement supérieur à 100 %. Or, selon elle, en matière de risque relatif aux garanties d'emprunt, ce ratio apparaît comme le critère de référence. Elle souligne également que 69 % du volume des garanties accordées au titre du logement social concerne l'opérateur ACM.

Si la situation financière globale de la CAM apparaît satisfaisante, ses satellites représentent toutefois un facteur de risque qui ne peut être négligé. En effet, alors que le stock de garanties d'emprunt octroyées est généralement évalué autour de la moitié de celui de la dette propre³⁴, celui de la CAM était évalué à plus de 80 % du montant global de sa dette propre en 2013 et jusqu'à 98 % en 2014.

Le poids économique de ces garanties d'emprunt en fait la première forme d'aide aux organismes extérieurs. La chambre recommande à la CAM de prendre en compte ces risques de manière objective afin d'optimiser leur maîtrise.

La collectivité a indiqué qu'elle prenait note de cette recommandation qui l'alertait sur le volume et le poids économique de ces garanties d'emprunt sur son budget.

³⁴ *Gestion financière des collectivités territoriales*, Michel Klopfer et Christian Escallier, territorial éditions, 6^{ème} éd.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

4. LES RESSOURCES HUMAINES

Sur la période, deux rapports sur l'état de la collectivité (REC) ont été produits (2011 et 2013), conformément aux dispositions statutaires³⁵. Ces données ont été complétées par celles des comptes administratifs (budget principal et budgets annexes) et des rapports d'activité. La collectivité a également été invitée à produire des chiffres actualisés.

Au final, même en tenant compte des méthodes d'élaboration différentes de ces documents, leur étude a révélé une disparité importante entre les informations présentées. La présentation ci-après synthétise les écarts constatés sur le décompte des effectifs (les tableaux détaillés figurent en annexe 2) :

ÉTAT DU PERSONNEL (titulaires + non titulaires) différentiels dans les données	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Données issues des rapports d'activité</i>	1 383	1 383	1 409	1 423	1 447
Ecart rapports d'activité et CA	-115	-168	NA	-97	-127
<i>Données issues des comptes administratifs</i>	1 498	1 551	NA	1 520	1 574
Ecart les CA et les REC		53		-34	
<i>Données issues des REC</i>		1 498		1 554	
Ecart rapports d'activité et REC		-115		-131	

Source : données issues des REC, des CA et rapports annuels d'activité de la CAM

Au 31 décembre	2010	2011	2012	2013	2014	Evol°
Titulaires	1 097	1 130	1 144	1 164	1 200	9%
Non titulaires	378	359	412	407	400	6%
Nb total d'agents	1 475	1 489	1 556	1 571	1 600	8%

Source : données issues des réponses de la CAM en cours d'instruction

Différentiels	2010	2011	2012	2013	2014
Écart données CAM et rapports annuels d'activité	92	106	147	148	153
Écart données CAM et CA	-23	-62	NA	51	26
Écart données CAM et REC		-9		17	

La principale conséquence dommageable est l'insuffisante fiabilité des informations présentées aux élus. Or, l'instance décisionnelle doit disposer de données exhaustives et vérifiées pour fonder ses choix budgétaires en matière de gestion des effectifs et de pilotage de la masse salariale.

La collectivité s'est déclarée en accord avec cette recommandation et a indiqué qu'à l'occasion de l'élaboration de son REC 2015, elle ferait évoluer ses outils de suivi afin d'établir un bilan social pouvant servir de référence à d'autres documents (notamment ses rapports d'activité).

³⁵ Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale.

4.1. L'évolution des effectifs au cours de la période

La croissance des effectifs des collectivités est un facteur important d'augmentation des dépenses de rémunération. Le rapport d'octobre 2014 de la Cour des comptes a souligné la forte croissance des effectifs au sein du bloc communal (+ 26 % de 2000 à 2011). Les pratiques de recrutement sont au cœur des enjeux des politiques des ressources humaines au premier rang desquels figure la maîtrise de la masse salariale.

En l'espèce, afin de faciliter l'interprétation des données recueillies et eu égard aux difficultés de cohérence précitées, l'approche à partir des seuls REC a été favorisée, considérés comme la source la plus rigoureuse.

- La première analyse concerne la répartition des agents selon leur catégorie, leur statut et leur filière d'emploi.

Par principe, les emplois permanents des collectivités territoriales doivent être occupés par des fonctionnaires. Le recours aux agents non titulaires doit être exceptionnel et est strictement encadré. Sur la période, les effectifs de la CAM ont connu une légère progression (+ 4 %). L'augmentation du nombre de non titulaires a été plus importante que celle des titulaires (+ 6 % contre + 3 %). Au sein des titulaires, les filières administrative et culturelle se sont partagé la quasi-intégralité de ces postes supplémentaires. Alors que les nouveaux agents de la filière administrative sont de catégorie A, la filière culturelle a recruté autant de catégories B que C.

Au sein des non titulaires, les postes permanents ont représenté 55 % des emplois en 2013 ; un glissement vers les emplois non permanents est constaté sur la période puisqu'ils concernent la majorité des nouveaux non titulaires.

L'évolution du coût de ces non titulaires a suivi la même courbe pour atteindre 800 000 € par mois à l'été 2014. Entre 2010 et 2014, les coûts chargés annuels de ces agents ont progressé de 26 %.

Coût chargé des agents non titulaires sur postes non permanents													
	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	Cumul
2014	487 263,00 €	512 253,00 €	501 819,00 €	536 643,00 €	602 572,00 €	542 231,00 €	796 144,00 €	790 652,00 €	532 451,00 €	596 011,00 €	628 771,00 €	554 491,00 €	7 081 301,00 €
2013	501 310,00 €	500 786,00 €	518 646,00 €	502 523,00 €	597 175,00 €	510 987,00 €	686 535,00 €	729 325,00 €	490 996,00 €	545 498,00 €	560 468,00 €	494 582,00 €	6 638 831,00 €
2012	431 672,00 €	440 256,00 €	430 614,00 €	452 518,00 €	581 967,00 €	510 774,00 €	737 611,00 €	759 519,00 €	532 206,00 €	502 147,00 €	578 150,00 €	506 839,00 €	6 464 273,00 €
2011	401 698,00 €	398 045,00 €	423 183,00 €	431 201,00 €	524 628,00 €	461 492,00 €	642 474,00 €	700 695,00 €	491 256,00 €	454 311,00 €	555 101,00 €	444 073,00 €	5 928 157,00 €
2010	382 551,00 €	386 765,00 €	409 903,00 €	400 870,00 €	474 205,00 €	444 688,00 €	624 331,00 €	640 687,00 €	467 475,00 €	438 718,00 €	508 234,00 €	443 126,00 €	5 621 553,00 €
Evolution 2010-2014	27%	32%	22%	34%	27%	22%	28%	23%	14%	36%	24%	25%	26%

Source : CAM

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale précise qu'il est possible de recruter des agents non titulaires sur des emplois non permanents de manière temporaire afin de faire face à :

- un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, sur une même période de dix-huit mois consécutifs ;

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

- un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, sur une même période de douze mois consécutifs.

La collectivité a précisé assurer un suivi mensuel, sur la base du nombre de bulletins de salaire émis, des effectifs non titulaires non permanents « au regard des prévisions effectuées dans le cadre du budget primitif, afin de surveiller la consommation par direction ».

Invitée à en justifier la progression, elle a fait valoir un accroissement saisonnier lors des vacances d'été et, dans une moindre mesure, de février, afin de soutenir l'activité accrue des services publics de la culture et du sport ouverts au public pendant ces périodes. En outre, elle justifie cet accroissement par des éléments structurels, la croissance démographique du territoire entraînant un accroissement des services ouverts au public (deux piscines supplémentaires et deux nouvelles médiathèques par exemple).

- La deuxième approche concernant l'évolution des effectifs de la CAM distingue le temps partiel (quotité de travail choisi par l'agent sur un poste à temps complet) du temps non complet (lorsque la durée d'emploi hebdomadaire est inférieure à 35 heures)³⁶.

Sur la période, 90 % des agents travaillent à temps plein. Plus de la moitié des agents à temps partiel (entre 53 % et 60 % selon les années) sont des agents de catégorie C, près de 40 % sont de catégorie B et moins de 10 % sont de catégorie A.

À la lecture des REC, l'évolution annuelle des flux d'entrée et de sortie (fonctionnaires stagiaires, titulaires et non titulaires, sur emplois permanents) semblait révéler une tendance au non-remplacement de près d'un départ sur deux. Ce constat apparaissant en contradiction avec l'évolution positive du nombre d'agents, la CAM a été invitée à remplir, pour toutes les années, la trame détaillée des tableaux des REC. En réponse, elle a présenté les données suivantes, très éloignées des informations produites dans les REC. En tout état de cause, ces données confirment l'absence de politique de non-remplacement de départs d'agents.

La collectivité a reconnu que, sur la période, elle n'a pas utilisé le levier du non-remplacement des départs d'agent mais s'en est justifiée par la progression des compétences qui lui ont été transférées par les communes-membres.

	REC		Données CAM suite questionnaires				
Taux moyen de remplacement des départs	2011	2013	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre total des entrées (1)	57	71	543	498	624	549	568
Nombre total des sorties (y c. les départs à la retraite) (2)	117	112	555	488	578	553	611
Taux = 1 / 2	0,49	0,63	0,98	1,02	1,08	0,99	0,93

Source : données des REC et données de la CAM

Au regard de ce tableau, il convient notamment de relever le manque de cohérence et de fiabilité entre les différentes sources d'informations.

Sur la période, les sorties pour mise en disponibilité / congé parental et fin de contrat sont majoritaires. En 2013, les départs à la retraite ont représenté une part significative. Les causes essentielles d'entrées de fonctionnaires sont les mutations et le recrutement direct. En

³⁶ Les fonctionnaires territoriaux recrutés sur des emplois permanents à temps non complet sont régis par le décret n° 91-298 du 28 mars 1991.

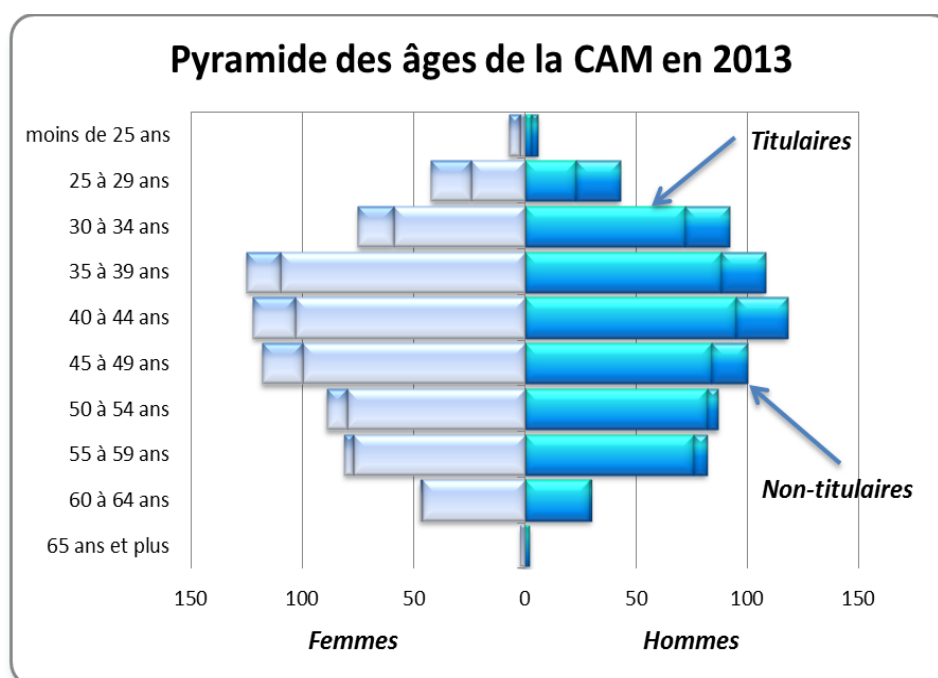
2013, le recrutement de contractuels est devenu la seconde source d'entrée, confirmant la pratique du recrutement de plus en plus de non titulaires sur des postes non permanents.

La collectivité réalise des notes de cadrage (appelées plans annuels de recrutement), guides et trames de documents en matière de recrutement et de mobilité. Elle définit sa politique comme suit : les services expriment leurs besoins en postes avant l'élaboration du budget primitif, chaque demande est analysée puis arbitrée au regard de la gestion de la masse salariale. Toute vacance de poste fait l'objet d'une nouvelle analyse de besoin (mission actualisée, réorganisation ou nouveau recrutement, calibrage du poste).

Cependant, cette approche n'est pas réellement constitutive d'une « stratégie » (entendue au sens d'une politique définissant les orientations dans un cadre pluriannuel et fixant les objectifs après analyse et anticipation des besoins). En effet, un document unique structurant, adopté par délibération, pourrait regrouper toutes les procédures et fixer les grandes lignes de la politique de gestion des effectifs (réorganisation des équipes, du temps de travail, limitation du temps partiel, des heures supplémentaires, conditions de recrutement des non titulaires, etc.).

La CAM considère toutefois que le contexte de réforme territoriale ne permet pas d'envisager de figer les règles et procédures d'organisation des ressources humaines, celles-ci étant amenées à évoluer au fil des prises de compétences, des transferts de personnel et des démarches de mutualisation.

Ensuite, la répartition des effectifs selon leur tranche d'âge a été étudiée, puis représentée dans le schéma suivant :



Source : données REC de la CAM

Il en ressort que l'effectif (femmes, hommes, titulaires et non titulaires) est majoritairement compris dans la tranche d'âge 40-44 ans³⁷. Un tiers de cet effectif a entre 40 et 50 ans et un tiers a plus de 50 ans. Par suite, dans les cinq à dix ans à venir, nombre d'agents de la

³⁷ Suite aux réponses présentées par la CAM, au 31 décembre 2014, sur postes permanents, la moyenne d'âge est de 45 ans (46 ans pour la catégorie A, 45 ans pour la catégorie B et 44,5 ans pour la catégorie C).

CAM pourraient être amenés à faire valoir leur droit à la retraite. Au regard de la progression de ses effectifs, la collectivité pourrait s'approprier un tel levier d'action afin d'inverser la tendance.

Celle-ci fait valoir en réponse que la réforme des retraites n'a pas permis de saisir cette opportunité et que, de plus, ce levier est peu porteur à moyen terme compte tenu de la moyenne d'âge relativement faible de ses agents. Elle déclare cependant que chaque départ prévisionnel en retraite est analysé dans la perspective, soit d'une suppression du poste, soit d'un redéploiement vers d'autres directions justifiant d'un besoin prioritaire, soit d'une révision à la baisse du grade d'accès ouvert au nouveau recrutement.

En conclusion, la périodicité des REC et les disparités relevées avec les données des comptes administratifs et des rapports d'activité rendent nécessaire un suivi plus précis des informations présentées, que ce soit par l'amélioration de la fiabilité des documents existants ou par l'élaboration d'un bilan social annuel.

Recommandation

4. Formaliser la politique globale de recrutement afin d'en faire un réel levier de maîtrise des coûts. *Non mise en œuvre.*

4.2. Le temps de travail

4.2.1. L'organisation du temps de travail

Fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2011, la réglementation sur le temps de travail s'applique à tous les agents des collectivités locales et de leurs établissements publics. La norme plancher de 35 heures par semaine ne peut souffrir de dispositif dérogatoire qu'au titre de la validation de droits légaux acquis³⁸, préexistants en application d'une délibération³⁹.

Aussi, à plein temps et hors sujétions particulières, heures supplémentaires, astreintes et rémunérations au forfait jours, les fonctionnaires doivent en principe effectuer 1 607 heures de travail par an (1 600 heures légales par an augmentées de sept heures depuis 2004 au titre de la journée de solidarité au profit des personnes âgées). L'organe délibérant fixe la durée et l'aménagement du temps de travail des agents.

En l'espèce, l'examen de ces délibérations conduit à formuler plusieurs observations.

³⁸ CAA Marseille, 31 décembre 2004 : « seuls des avantages légaux au moment où ils ont été accordés pouvaient être maintenus ». Dans le cas inverse, confrontée à un problème de régularité, la collectivité ne peut pas conserver le régime antérieur.

³⁹ CE, 9 octobre 2002, n° 238070, Fédération des personnels des services des départements et régions CGT-FO, Syndicat des agents du conseil général de Saône-et-Loire et CE, 9 octobre 2002, n° 238850, Fédération nationale Interco CFDT des Pyrénées-Atlantiques.

4.2.1.1. Le temps de travail dans les services de la CAM

Interrogée sur l'organisation du temps de travail au sein de ses services et sur sa formalisation, la CAM a produit un protocole d'accord sur le temps de travail du 12 juillet 2000 (et la délibération afférente), remontant à la période de « Montpellier District » (jusqu'au 1^{er} août 2001). Le tableau suivant a été produit afin d'expliciter les différences de régime de temps de travail et les catégories d'agents relevant des différents profils, obtenus de droit ou sur autorisation concernant le temps partiel, ou imposés pour les agents en piscines et médiathèques (régime de 35 heures hebdomadaires obligatoire).

Profil	Quotité de travail	Jours travaillés par semaine	Heures travaillées par jour	Heures travaillées par semaine	Nb jours de Congés annuels	Nb jours d'ARTT	Jours de Permanence	Total
Profil1	100%	5 jours	7h48	39h	27	26	4	57
Profil2		5 Jours	7h	35h	30	0	4	34
Profil3	90%	4,5 jours	7h48	35h07	24	26	3,5	53.5
Profil4		4.5 jours	7h	31h30	27	0	3.5	30,5
Profil5	80%	4 jours	7h48	31h12	21	26	3	50
Profil6		4 jours	7h	28h	24	0	3	27
Profil7	70%	3.5 jours	7h	24h30	21	0	3	24
Profil8	60%	3 jours	7h	21h	18	0	2,5	20.5
Profil9	50%	2.5 jours	7h	17h30	15	0	2	17

Source : CAM

Congés hors période : des congés annuels pris entre le 01 janvier et le 30 avril, ainsi que du 1^{er} novembre au 31 décembre donnent droit à des congés supplémentaires :

- 1 jour supplémentaire si l'agent a pris entre 5 et 7 jours de congés annuels,
- 2 jours supplémentaires si l'agent a pris 8 jours de congés annuels.

Le choix du temps de travail (correspondant à un des profils précités) est réalisé dès l'arrivée au sein de la collectivité. L'organisation du travail peut différer selon que l'agent exerce son activité au siège ou dans un autre établissement⁴⁰. Dans ce cadre, les agents de la métropole, à l'exception des agents postés, bénéficient du système des horaires variables, à savoir une obligation de présence de 9 h 15 à 12 h 00 et de 14 h 00 à 16 h 30.

Les plages horaires variables sont, quant à elles, fixées de 7 h 45 à 9 h 15, de 12 h 00 à 14 h 00 et de 16 h 30 à 19 h 30. La pause déjeuner est de 40 minutes minimum, obligatoirement décomptées, et de deux heures maximum. La collectivité utilise l'outil de gestion du temps de travail Horoquartz. Le profil de chaque agent est préalablement paramétré dans le logiciel. Depuis 2014, cet outil est progressivement déployé pour dématérialiser les demandes de congés. Les agents badgent à chaque arrivée et départ.

4.2.1.2. Le suivi des CET et le coût éventuel des indemnisations des jours placés

Sur la période, la CAM a enregistré une augmentation de plus de 50 % du nombre de CET ouverts (477 en 2013 pour 1 554 agents, soit près d'un agent sur trois). Au total, 4 163 jours cumulés ont été versés au titre des CET, soit en moyenne 8,7 jours versés par agent titulaire d'un CET. Ce ratio atteint 13 jours posés en moyenne sur les CET des agents de catégorie A contre 5,8 jours pour les agents de catégorie C. Près de la moitié des jours cumulés ont été déposés en 2013 et près de 1 700 jours ont été mobilisés en 2013 (congés ou indemnisation).

Si les agents de catégorie B ont pris le plus de jours de congés sur leur CET, le taux d'agents de catégorie A favorisant cette option a été multiplié par 1,6. À l'inverse, si les jours indemnisés sont majoritairement au bénéfice des personnels de catégorie A (928 en 2013 pour un

⁴⁰ <https://intranet.montpellier3m.fr/organisation-du-temps-de-travail> : « l'accueil physique du public s'effectue au siège de la métropole de 8h à 18h, chaque établissement extérieur disposant de règlements propres ».

total de 116 k€), les demandes d'indemnisation au profit des agents de catégorie C sont passées de 16 à 201 jours en 2013 (soit 13 k€). Au total, le taux de jours de congés mobilisés a augmenté de 60 % et celui des indemnisations a dépassé les 300 % (plus de 141 k€ en 2013).

Cette analyse interroge sur le niveau de provisionnement des jours indemnifiables (évalués pour information à près de 420 k€ en 2013) ou des charges de personnels supplémentaires liées au remplacement d'agents en congés. Or, en 2013 comme en 2014, aucune provision pour cet objet n'a été enregistrée.

Suite au décret n° 2010-531 du 20 mai 2010 modifiant certaines dispositions relatives au CET dans la FPT et à la circulaire ministérielle n° 10-007135 D du 31 mai 2010, le nombre total de jours inscrits sur un compte ne peut excéder un plafond global fixé à 60 jours. Si au sein de la CAM, en 2014, quatre agents atteignaient ce plafond sans le dépasser, un agent a bénéficié en 2010 et 2011 de 83 jours sur son CET. Depuis, la situation a été régularisée.

4.2.1.3. Les jours de congés annuels accordés au sein de la collectivité

Le tableau suivant a pu être reconstitué, permettant de mettre en avant un régime de temps de travail qui n'atteint pas la durée légale du travail⁴¹.

Il importe aussi de souligner que des jours de congés supplémentaires sont octroyés sous la dénomination de « jours de permanence », ce qui nuit à la lisibilité des données et à la transparence de l'information, dès lors que cette notion de « permanence » correspond à une situation précise définie⁴² par le droit de la fonction publique.

Par ailleurs, la collectivité se prévaut du bénéfice de ces jours au titre des avantages acquis (protocole du 13 juillet 2000). Néanmoins, ne constituent des avantages acquis que ceux érigés par une délibération préexistante à la loi du 26 janvier 1984. Or, aucune délibération en ce sens n'a été produite.

En l'état des données produites, le temps de travail effectif calculé est présenté ci-après.

⁴¹ Et ce, sans prendre en compte les départs anticipés à 16 heures les veilles de fêtes de fin d'année.

⁴² La permanence est l'obligation faite à un agent de se trouver sur son lieu de travail habituel ou un lieu désigné par l'autorité, pour nécessité de service, un samedi, un dimanche ou un jour férié, sans qu'il y ait travail effectif ou astreinte (articles 1-2° et 2 al. 2 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Agents à temps complet travaillant 7 h 48	2013
Nombre de jours dans l'année	365
Jours hebdomadaires de repos	104
Jours fériés	10
Congés annuels	25
Nombre de jours de travail réglementaire par an	226
Jours de fractionnement	2
Jours supplémentaires dits "permanences"	4
Jours de temps libéré	26
Nombre de jours travaillés effectifs	194
Soit en nombre de semaine (5 jours)	38,8
Soit en nombre d'heures de travail*	1520,2
Rappel de la durée légale de travail	1607
Différence avec la durée horaire au sein de la CAM	86,8
Equivalence en jours de travail (7,8 pour 7h48)	11
* [Nb de semaines x [5 x 7,8 (pour 7h48/jour)]] + 7 h jour solidarité	

Source : chambre

NB : Le nombre de jours fériés mentionné dans ce tableau correspond au nombre exact de jours effectivement chômés au cours de l'année 2013

Considérant les 1 251 agents affectés en 2013 à un emploi à temps complet et exerçant leurs fonctions à temps plein, 108 587 heures de travail (1 251 x 86,8) n'ont pas été effectuées, représentant 67 emplois théoriques perdus (108 587 / 1 607).

Recommandation

5. Afin de se conformer aux dispositions légales sur le temps de travail, reconsidérer notamment les jours supplémentaires de permanence et engager une réflexion permettant de compléter cette démarche par d'autres mesures correctrices. *Non mise en œuvre.*

4.2.1.4. La gestion des heures supplémentaires

Le rapport sur l'état de la collectivité de 2013 mentionne un nombre d'heures supplémentaires rémunérées atteignant les 33 000, en progression de 3 % depuis 2011. À l'exception des filières administrative et sociale, toutes ont vu leur nombre d'heures supplémentaires croître, particulièrement les services culturels. Les services techniques mobilisent 40 % de ces heures, attribuées dans leur grande majorité à des agents de catégorie C (près de 12 000 heures). Aucune mention ne vient expliciter les autres cas dits « hors filières », bien qu'ils représentent près de 30 % des heures supplémentaires rémunérées (soit plus de 9 000 heures).

Interrogée sur le suivi de ces heures, la collectivité a produit des éléments de réponse différant des REC, une extraction des lignes de paye sous Xémélios (XML) a été réalisée afin de contrôler la fiabilité des réponses apportées. Les écarts constatés entre ces différentes sources de données sont repris dans le tableau ci-après.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Synthèse des écarts dans le suivi des heures supplémentaires rémunérées

Reprise réponses CAM tableau 1	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'agents concernés	529	504	453	450	521
Nombre d'heures supplémentaires	37 635	36 809	37 220	38 656	37 630
Montants bruts	616 953,72 €	602 155,10 €	630 034,12 €	643 562,10 €	655 148,03 €
Données REC	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'heures supplémentaires (REC)		31 928		32 999	
Données Xémélios (XML)	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre d'agents concernés (XML)	455	405	372	119	232
Nombre d'heures supplémentaires (XML)	29 278	29 182	30 080	22 219	35 870
Montants bruts (XML)	482 956,64 €	478 613,39 €	492 785,51 €	283 200,16 €	263 612,77 €
Δ nombre d'agents concernés	2010	2011	2012	2013	2014
Δ CAM et XML	74	99	81	331	289
Δ nombre d'heures supp.	2010	2011	2012	2013	2014
Δ CAM et REC		4 881		5 657	
Δ REC et XML		2 746		10 780	
Δ CAM et XML	8 357	7 627	7 140	16 437	1 761
Δ montants payés heures supp.	2010	2011	2012	2013	2014
Δ CAM et XML	133 997,08 €	123 541,72 €	137 248,61 €	360 361,94 €	391 535,26 €

Source : CAM et Xémélios

D'après les fichiers XML, 752 agents ont au moins une fois bénéficié d'heures supplémentaires entre 2010 et 2014. Mais seulement 13 % environ des bénéficiaires (100 agents) ont reçu 70 % des heures payées (soit 1,397 M€), tout en soulignant que 12 agents ont perçu sur la période plus de 30 000 €. Six services (les services funéraires, le protocole, les médiathèques, les déchets, les installations sportives et le conservatoire), sur les 25 concernés par ces heures supplémentaires, se partagent près des trois quarts des heures supplémentaires rémunérées

Ces constats ont commandé une vérification approfondie des conditions d'octroi des heures supplémentaires :

- Agents de catégorie A bénéficiant d'indemnités horaires pour travail supplémentaire (IHTS)

Le décret du 19 novembre 2007 permet aux seuls agents de catégorie B et C de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Entre 2010 et 2014, aucun attaché n'a bénéficié de telles indemnités. Seuls les professeurs d'enseignement artistique bénéficient, conformément à la réglementation, d'indemnités d'heures supplémentaires d'enseignement⁴³, à l'exception des professeurs d'enseignement artistique chargés de direction, exclus de ce champ puisque l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires leur est attribuée. En l'espèce, ce non-cumul est également respecté.

⁴³ Les décrets n°s 91-875 et 50-1253 des 6 septembre 1991 et 6 octobre 1950 autorisent le versement de cette indemnité aux professeurs ayant effectué un service excédant les *maxima* de service hebdomadaires fixés par le statut particulier. L'article 2 du décret n° 91-857 du 2 septembre 1991 fixe à 16 heures leur durée hebdomadaire de travail.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La CAM a précisé que « le conservatoire dispose d'une enveloppe d'heures supplémentaires autorisées pour l'adaptation de son programme d'enseignement en fonction des besoins des élèves », états d'heures à l'appui.

Il ressort d'un tri effectué par nom, mois et année, que 33 % des bénéficiaires (18 professeurs d'enseignement artistique sur 55 bénéficiaires) ont obtenu 70 % des indemnités. Cette relative concentration du nombre d'heures supplémentaires entre quelques professeurs a été expliquée par la collectivité par la conjonction d'une spécialisation des enseignants et d'une demande plus spécifiquement ciblée sur quelques instruments.

- Le non-respect du plafonnement des heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser le contingent mensuel de 25 heures (dimanches, jours fériés et horaires de nuit compris), sauf circonstances exceptionnelles justifiées et sur une période limitée. Cette dérogation nécessite une décision préalable de l'autorité hiérarchique compétente, après information du comité technique paritaire (CTP).

Par délibération n° 8074 du 30 janvier 2008, après avis du CTP du 21 septembre 2006 (soit 1,5 an après), le dépassement du plafond de 25 heures a été autorisé pour le service du protocole en raison de la nature des fonctions exercées. Par ailleurs, cette décision autorise le dépassement pour des raisons exceptionnelles justifiées et pour une durée déterminée.

Entre 2010 et 2014, un tri des agents par année, mois et service a révélé l'absence de cohérence entre les principes d'autorisation du dépassement du plafond précité et les heures supplémentaires constatées.

Ainsi, par exemple, une récurrence du dépassement des 25 heures supplémentaires réglementaires a été révélée au sein des services funéraires, des deux stades et du service de téléalarme.

La collectivité a déclaré qu'en conséquence elle avait récemment délibéré afin d'autoriser ces déplaçonnements.

Ce constat conduit néanmoins à s'interroger soit sur la pratique d'un versement automatique d'indemnités pour heures supplémentaires (en ce cas assimilable à un complément déguisé de rémunération), soit sur un déficit chronique des effectifs conduisant à une surcharge de travail importante pour certains des agents en poste.

- Agents à temps partiel bénéficiant d'heures supplémentaires

Le temps partiel ayant pour objet de diminuer volontairement le temps de travail, le principe de bonne gestion commande que les agents concernés n'enregistrent pas d'heures supplémentaires, sous peine de considérer ces heures comme un moyen de majorer du temps de travail ordinaire. Or, le tri des lignes de paye a permis de révéler que 61 agents à temps partiel avaient bénéficié au moins une fois d'heures supplémentaires sur la période. Si dans la majeure partie des cas le quota de ces heures reste mesuré, il ressort néanmoins qu'un agent a réalisé plus de 200 heures supplémentaires sur la période, deux agents plus de 100 heures et trois agents entre 50 et 100 heures.

La CAM précise qu'il s'agit pour partie d'heures « complémentaires » et non supplémentaires, dont l'octroi permet de se conformer au mieux aux besoins du service public sans accroître la masse salariale de manière structurelle par des créations de postes.

- Tri des heures supplémentaires réalisées par agent et par mois

Le tri du nombre d'heures supplémentaires réalisées par mois et par agent démontre une tendance à faire du paiement des heures supplémentaires un complément de revenu récurrent. En effet, dans plusieurs cas, ces heures sont régulières et quantifiées dans des proportions similaires.

La CAM a justifié quelques situations comme suit :

« - pour les médiathèques, l'ouverture du dimanche est organisée sur la base du volontariat. Certains agents s'organisent de manière régulière pour se proposer, par exemple, un dimanche par mois ;

- pour les contrôleurs de collecte (direction de la prévention et de la gestion des déchets), ils effectuent chaque mois un ou deux contrôles pendant la collecte (...), de nuit, en dehors des heures de travail habituelles ;

- pour les piscines, les week-ends assurés en dehors du planning de travail (...) peuvent donner lieu à des heures supplémentaires / complémentaires régulières au sein de chaque piscine, selon qu'il s'agit d'un agent technique ou d'un maître-nageur (leurs horaires étant différents). »

Ces explications paraissent insuffisantes à justifier l'ensemble des situations constatées. Il s'en déduirait alors l'existence d'un mécanisme d'attribution quasi forfaitaire d'heures supplémentaires permettant de servir aux agents concernés un complément de rémunération, dont la légalité serait contestable.

En conclusion, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées par la CAM est significatif puisqu'à *minima*, il s'est élevé sur la période à plus de 146 000⁴⁴. Dans ces conditions, afin de limiter le coût en résultant, la collectivité pourrait mettre en œuvre une politique d'annualisation du temps de travail, prioritairement au sein des quelques services qui consomment la majorité de ces heures supplémentaires.

De surcroît, faute d'annualisation⁴⁵, ces services ont recours à des vacataires pour remplacer les titulaires pendant leurs congés, ce qui engendre des coûts supplémentaires.

Recommandation

6. Engager une réflexion sur les moyens d'optimiser la gestion du temps de travail des personnels, particulièrement dans les services à activités saisonnières ou fortement variables, notamment par une annualisation de leur temps de travail. *Non mise en œuvre.*

⁴⁴ Selon les données collectées par Xémélios. En revanche, selon la CAM, ce nombre d'heures supplémentaires serait de 187 949. Eu égard aux difficultés techniques rencontrées en cours d'instruction avec les données remontées par ce logiciel, cette discordance pourrait provenir d'un défaut de sécurisation des données transmises par la collectivité au comptable. Dans le doute, la chambre a retenu les chiffres les plus favorables à la collectivité.

⁴⁵ Le REC 2013 précise que le temps de travail est hebdomadaire pour tous les agents, ni mensuel, ni annuel, ni saisonnier. La CAM a confirmé l'absence d'annualisation du temps de travail. Outre quatre cas de temps partiels annualisés (services des piscines), seules sont privilégiées les poses de congés pendant les fermetures d'établissements (conservatoire, piscines, médiathèques).

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

4.2.2. L'absence au travail

La mesure de l'absentéisme (et l'analyse de ses causes) peut donner un éclairage sur la qualité des conditions de travail au sein de la collectivité et l'efficacité des dispositifs mis en œuvre pour en prévenir la dégradation. Interrogée sur ce point, la direction des ressources humaines a produit, par deux fois, certaines données qui, de nouveau, ne concordent pas avec les REC. Par conséquent et dans un souci de permanence des méthodes, les analyses suivantes restent fondées sur les REC. Les écarts significatifs entre les sources de données posent la question de la fiabilité des informations détenues par la CAM.

Les tableaux ci-dessous détaillent la répartition des journées d'absence selon les différentes catégories d'absences puis selon le statut des bénéficiaires (titulaires et non titulaires).

Répartition des absences (en nombre de journées)	2011		2013		Evolution	
	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires
maladie ordinaire	15 766	1 206	15 825	2 093	0%	74%
longue maladie	7 102	398	9 448	393	33%	-1%
accidents du travail imputables au service	2 763	74	2 025	133	-27%	80%
maladie professionnelle	105	0	392	0	273%	NA
maternité/adoption	2 979	701	2 286	301	-23%	-57%
paternité/adoption	256	55	159	70	-38%	27%
formations	4 206	206	4 300	416	2%	102%
autres raisons (hors grève et abs syndicale)	1 681	219	1 956	161	16%	-26%
TOTAL	34 858	2 859	36 391	3 567	4%	25%

Coûts formation	2011	2013	Evolution
CNFPT	334 716 €	340 256 €	2%
Autres	277 957 €	215 426 €	-22%
frais déplacem.	10 000 €	11 648 €	16%
Coût total	622 673 €	567 330 €	-9%

Nb d'accidents du travail ou maladies pro.	2011		2013		Evolution	
	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires	Titulaires et stagiaires	Non-titulaires
Administrative	15	4	8	1	-47%	-75%
Technique	46	9	36	9	-22%	0%
Culturelle	15	3	9	1	-40%	-67%
Sportive	3	2	7	4	133%	100%
Sociale	1	0	0	0	-100%	NA
Animation	0	1	0	3	NA	200%
Toutes filières	80	19	60	18	-25%	-5%

Sources : REC 2011 et 2013 de la CAM

Globalement, le nombre de journées d'absence des non titulaires a largement progressé entre 2011 et 2013 (+ 25 %), notamment en matière d'accidents du travail imputables au service (+ 80 %). Dans le même temps, le nombre de jours d'absence pour cause de maladie professionnelle des titulaires a été multiplié par trois et celui imputable aux longues maladies a progressé de plus de 30 %.

À la marge, les agents non titulaires sont deux fois plus formés en 2013 qu'en 2011, alors que le taux est stable pour les agents titulaires.

Le taux d'absentéisme présenté par la collectivité évolue sensiblement sur la période pour atteindre 7,15 % en 2014, soit près de 30 jours d'absence en moyenne par agent. Cette dernière donnée doit cependant être relativisée puisque les congés pour longue maladie, grave maladie et longue durée représentent entre 144 et 210 jours d'absence en moyenne. Le nombre

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

moyen de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire tombe à 18 jours si on ne les prend pas en compte.

La collectivité fait observer que l'évolution du nombre de jours d'absence chez les non titulaires est corrélée avec l'augmentation de leur nombre. Elle note aussi, les concernant, que les congés pour paternité ou adoption ont augmenté de 30 % sur la période. Par ailleurs, elle impute la forte augmentation des jours d'absence pour accident du travail à l'évolution de leur gravité, soulignant qu'en revanche leur nombre a baissé de 20 %. Enfin, concernant les absences pour longue maladie, elle souligne le fait qu'elle ne dispose d'aucun moyen de prévention dès lors que ces pathologies sont exogènes à ses activités.

Eu égard aux écarts de données exposés *supra*, le même calcul moyen de l'absentéisme a été réalisé avec les données des rapports sur l'état de la collectivité. Ce taux, également calculé en fonction du nombre d'agents, ressort alors approximativement à 9 %, correspondant au taux moyen d'absentéisme au niveau national⁴⁶.

La collectivité a critiqué la méthodologie de calcul proposée par la chambre en soutenant que « la comptabilisation du nombre total de jours d'absences cumulé sur l'effectif au seul 31 décembre accroît mathématiquement le taux d'absentéisme ». Cet argument peut cependant être écarté, d'une part, parce que la démonstration d'un accroissement « mathématique » de ce taux ne résulte aucunement des considérations de la collectivité et, d'autre part, parce qu'il est impossible (sauf à la CAM) d'effectuer un calcul « glissant » journalier de ce taux d'absentéisme.

Une évaluation du coût de cet absentéisme pour la CAM peut être proposée à partir des données de l'année 2013 :

Répartition tirée des données sur les effectifs des REC.				
Part des effectifs	Montants annuels		Rappel nb ag.	soit par agent
75%	Titulaires	41 205 573,11 €	1158	35 583,40 €
25%	Non titul.	13 735 191,04 €	396	34 684,83 €
Rappel Total (Anafi 2013)		54 940 764,15 €	1554	

Evaluation coût de l'absentéisme (2013)	Nb d'agents 2013	Rappel coût moyen	Montants
Agents CAM	1554		
Agents absents	139		
Part titulaires 75%	104	35 583,40 €	3 715 931,39 €
Part non titul. 25%	35	34 684,83 €	1 207 364,91 €
			4 923 296,31 €

Source : REC 2013 de la CAM

L'application du taux d'absentéisme à l'effectif global détermine un nombre théorique d'agents absents. La perte financière en résultant pour la CAM, calculée en fonction du coût moyen d'un agent selon son statut, peut être évaluée à environ 4,9 M€ par an.

⁴⁶ L'absentéisme pour raisons de santé atteint 8,7 % dans les collectivités locales en 2013, dans *L'absentéisme des agents publics : un symptôme, des remèdes*, La Gazette du 5 mai 2015.

Au regard de ce coût considérable, il paraît indispensable que la collectivité améliore son dispositif de lutte contre l'absentéisme. Chacun des acteurs de la chaîne hiérarchique doit s'y sentir impliqué : aux cotés de l'ordonnateur, qui décide des actions à entreprendre, et du DGS qui en assure la coordination et l'évaluation, le DRH doit occuper une position stratégique d'analyse et de veille, secondé par l'agent chargé de la mise en œuvre des conditions d'hygiène et de sécurité (ACMO), voire de la médecine préventive pour son rôle d'alerte, de conseil et de sensibilisation.

Outre le plan d'action managérial mis en œuvre, la CAM pourrait aussi s'inscrire dans une démarche associant davantage les agents aux diagnostics des causes de l'absentéisme, ainsi qu'à la réflexion sur la gestion collective du travail, les moyens de mieux valoriser l'investissement personnel et d'anticiper les risques, notamment liés au phénomène « d'usure professionnelle ».

En réponse, la collectivité déclare s'être attachée depuis plusieurs années à offrir à son personnel un environnement de travail favorisant son bien-être physique et psychologique. Elle fait valoir que son CHSCT est très actif⁴⁷ et fait état des 40 fiches d'établissement réalisées par les médecins du travail entre 2011 et 2014, afin de recenser les risques de chaque poste de travail en fonction des spécificités de chaque établissement. Elle estime qu'à ce jour, 57 % de ses agents sont couverts par une évaluation des risques professionnels.

Recommandation

7. Analyser les causes de l'absentéisme du personnel afin d'élaborer un plan en vue de sa limitation. *Non mise en œuvre.*

4.3. La gestion des ressources humaines

4.3.1. L'existence d'une gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences (GPEEC)

Au sein de la CAM, la démarche de la gestion prévisionnelle des effectifs a été initiée en 2009 par l'élaboration et le recensement des fiches de postes, permettant ainsi un travail descriptif des activités et compétences. Chaque poste de travail a pu être rattaché à l'un des métiers du répertoire du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Tous les emplois permanents ont été codifiés en fonction du grade nécessaire pour l'occuper. En 2012, le travail de cotation des postes en fonction du niveau d'expertise requise, de la place du management et des contraintes identifiées a permis d'adapter le régime indemnitaire. En complément, la CAM a recensé l'ensemble des diplômes détenus par les agents afin d'améliorer la connaissance des compétences de chacun.

Cette démarche a permis de décliner des plans de formation métiers comme l'accueil du public, les marchés publics, le management ou l'hygiène et la sécurité. La mobilité interne est favorisée et les vacances de poste sont analysées. La réflexion globale sur l'évolution de la masse salariale, la qualification des agents et l'adéquation des effectifs aux missions est donc engagée. Elle doit pouvoir être mise en relation avec la politique de recrutement précédemment abordée.

4.3.2. L'évaluation professionnelle

En 2012, la CAM a abandonné la notation au profit de l'entretien professionnel. Cette notation influait sur le régime indemnitaire mais n'avait pas de conséquence automatique sur les

⁴⁷ Dix réunions entre 2011 et 2014 ayant permis d'évoquer 73 cas.

avancements d'échelon. L'entretien professionnel formalise l'appréciation de la valeur de l'agent en vue de l'attribution, par le directeur, de la part variable de son régime indemnitaire et de l'avis hiérarchique requis pour un éventuel avancement.

Par délibération n° 11315 du 20 décembre 2012, la CAM a approuvé la modification du régime indemnitaire, décidant de l'instauration du versement d'une part liée aux résultats et à la valeur professionnelle. Celle-ci prend en compte l'efficacité dans l'emploi et la réalisation des objectifs, les compétences professionnelles et techniques, les qualités relationnelles, la capacité à encadrer ou, le cas échéant, à exercer des fonctions d'un niveau supérieur. La refonte du régime indemnitaire est la première cause endogène de l'augmentation de la masse salariale.

Le versement de cette part en année N concerne l'ensemble des agents stagiaires, titulaires et non titulaires mensualisés justifiant d'au moins un an d'ancienneté au 30 novembre de l'année N-1. Les agents absents depuis plus d'un an de façon consécutive à la date du 30 novembre de l'année N-1 ne sont pas éligibles.

La collectivité produit régulièrement des guides de l'entretien professionnel.

4.3.3. La gestion des carrières

L'article 35 de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a supprimé la règle des quotas et instauré celle des ratios pour déterminer le nombre de fonctionnaires promouvables à un grade supérieur par rapport à l'ensemble des effectifs du grade. La collectivité doit donc fixer, après avis du CTP, les ratios d'avancement pour chacun des grades. Il n'est prévu ni minimum ni maximum.

La CAM retient le taux de promotion maximum de 100 % de l'effectif de fonctionnaires remplissant les conditions pour l'avancement de grade (A, B et C), toutes filières confondues (délibération n° 7678 du 28 juin 2007). Chaque année, le nombre de postes à créer en lien avec le tableau annuel d'avancement est négocié avec les organisations syndicales au regard des contraintes budgétaires.

Ainsi, il apparaît qu'en 2013, 71 agents ont bénéficié d'un avancement de grade (55 agents de catégorie C, 7 B et 9 A), 520 d'un avancement d'échelon et 17 d'une promotion interne. Au total 40 % des agents de la CAM ont donc bénéficié d'un avancement.

La CAM, en réponse, présente les avancements de grade et les promotions internes entre 2010 et 2014 sans aborder la question des avancements d'échelon. En outre, ses réponses diffèrent légèrement des données du REC puisque, à l'exception du nombre de promus au grade supérieur en 2013 (pour lequel les chiffres de la CAM et du REC concordent, soit 71 sur 356⁴⁸ agents promouvables), les autres données divergent (par exemple, toujours en 2013, pour la CAM sur 326⁴⁹ agents promouvables 9 ont bénéficié d'une promotion interne, contre 17 au REC).

Sur ce dernier point, la CAM a reconnu qu'une erreur matérielle s'était glissée dans son REC en 2013 (seuls 9 agents ayant bénéficié d'une promotion interne).

⁴⁸ Chiffre non renseigné dans le REC, donné par la CAM dans sa réponse.

⁴⁹ Idem.

Recommandations

8. Améliorer le suivi global de l'évolution des effectifs en fiabilisant les données comparées des comptes administratifs et rapports d'activité. *Non mise en œuvre.*

9. Mettre en cohérence la politique d'avancement automatique des agents à la durée minimum et la nécessité de disposer de leviers d'action au regard de l'évolution de la masse salariale. *Non mise en œuvre.*

4.4. Les primes et indemnités

4.4.1. Une prime de responsabilité au DGS sans délibération

Une prime de responsabilité est versée tous les mois au directeur général des services. Les montants annuels sont repris dans le tableau suivant.

Agents	2010	2011	2012	2013	2014	CUMUL
	10 558,50 €	2 646,21 €				13 204,71 €
	5 871,32 €	10 325,05 €	9 315,91 €	10 378,56 €	10 534,80 €	46 425,64 €

Source : Xémélios

La collectivité n'a adopté aucune délibération afin d'instaurer cette prime et s'en est expliquée en indiquant que le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 ne nécessitait pas d'être transposé par l'organe délibérant car il s'adressait directement aux collectivités.

Cette analyse est toutefois erronée car toute indemnité ou rémunération accessoire doit relever d'une délibération⁵⁰. En son absence, le versement de cette prime n'a aucun fondement légal.

De surcroît, cette prime a également été versée à un second DGS qui a été maintenu en fonction et a perçu l'intégralité de sa rémunération jusqu'en mars 2011 alors qu'il avait été remplacé à ce poste dès le mois de mai 2010.

4.4.2. Une prime annuelle sans base légale

Une prime annuelle, versée généralement aux mois de mai et novembre, est attribuée à tous les agents. Le tableau suivant reprend les sommes versées entre 2010 et 2014. Sur cette période, le montant global de cette prime a progressé de presque 8 %.

Prime annuelle	janvier	février	mars	avril	mai	juin	juillet	août	septembre	octobre	novembre	décembre	CUMUL
2010	1 185,36 €	1 578,35 €	2 247,93 €	1 196,74 €	711 484,25 €	2 095,62 €	2 557,91 €	1 666,63 €	4 276,61 €	1 842,09 €	714 301,25 €	4 087,61 €	1 448 520,35 €
2011	1 480,45 €	1 901,77 €	988,05 €	121,37 €	734 782,91 €	1 884,86 €	1 014,60 €	2 076,93 €	2 526,16 €	2 086,22 €	735 921,92 €	2 710,44 €	1 487 495,68 €
2012	2 723,49 €	2 176,74 €	1 207,47 €	2 857,99 €	748 097,15 €	1 454,55 €	878,11 €	4 679,43 €	4 480,09 €	3 622,30 €	748 779,04 €	261,11 €	1 521 217,47 €
2013	2 549,62 €	1 139,99 €	1 642,05 €	296,94 €	767 705,80 €	3 616,39 €	2 131,51 €	2 152,20 €	4 501,60 €	2 578,99 €	761 868,43 €	2 347,70 €	1 552 531,22 €
2014	345,59 €	1 485,89 €	869,14 €	2 533,77 €	773 897,70 €	1 286,39 €	1 669,17 €	365,90 €	6 106,32 €	1 269,37 €	769 576,30 €	2 196,98 €	1 561 602,52 €

Source : Xémélios

⁵⁰ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (article 88) et décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Aucune délibération ne la retraçant et prévoyant les modalités de sa liquidation, la collectivité a été invitée à justifier de cette attribution. En réponse, elle a indiqué qu'historiquement le versement de la prime du district de Montpellier était confié à l'association des élus et du personnel municipal. En janvier 1989, le district a confirmé son souhait de continuer à bénéficier des œuvres sociales de la ville dans l'attente de l'installation de son propre comité d'action sociale. Constitué le 2 mai 1990 et assis sur des ressources issues des subventions du district, celui-ci a repris alors à sa charge le versement de la prime jusqu'à ce qu'au second semestre 1991, la prime soit directement versée dans le salaire des agents et inscrite au budget du district.

La collectivité justifie dès lors le bien fondé du versement de cette prime en invoquant la réponse suivante : « rappelé par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, M. Emile Zuccarelli, dans une réponse au Sénat (11e législature - Question orale sans débat n° 0088S de M. Francis Grignon publiée dans le JO Sénat du 23 octobre 1997 - p. 2952) : sous l'effet des différentes remarques des chambres régionales des comptes notamment, les primes de fin d'année ont progressivement été inscrites en toute transparence dans les budgets des collectivités. Le troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, qui faisait état des compléments de rémunération collectivement acquis au sein de la collectivité ou de l'établissement "par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale", a ainsi été modifié par l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, pour obliger désormais les collectivités et les établissements à intégrer dans leurs budgets ces avantages. Cette prise en compte au titre des avantages acquis du troisième alinéa de l'article 111 des primes antérieurement versées par l'intermédiaire d'association a notamment été rappelée par les tribunaux administratifs d'Amiens et Cergy-Pontoise (18 décembre 2012, n° 1001803 et 5 avril 2011, n° 0801042) ».

Pour autant, cette justification n'est recevable que dans la mesure où une délibération de la collectivité antérieure à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 préexistait puisque tout régime indemnitaire s'organise autour de quatre principes :

1. toute indemnité et/ou rémunération accessoire doit relever d'une délibération ;
2. la parité avec la fonction publique d'État ;
3. la légalité des avantages attribués (« pas de prime sans texte ») ;
4. lorsque le niveau de la prime ou de l'indemnité peut être modulé dans la limite d'une enveloppe ou d'un plafond, l'ordonnateur en détermine, par décision nominative, la quotité individuelle pour chaque bénéficiaire.

Cette prime ne peut être considérée comme un avantage acquis au sens de l'article 111 de cette loi, lequel dispose que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement », dans la mesure où elle n'est assise sur aucun fondement.

Au surplus, au regard des principes précités, cette prime ne correspond pas à une prime relevant d'un régime indemnitaire et ne respecte pas non plus le principe de légalité, l'organe délibérant ne disposant d'aucun pouvoir normatif lui permettant de la créer.

Son versement, de surcroît assorti d'une augmentation régulière sur la période, paraît donc dénué de toute base légale.

4.4.3. La nouvelle bonification indiciaire (NBI) largement accordée

La NBI n'est pas liée au corps ou au grade d'appartenance mais à la nature des fonctions effectivement remplies par l'agent. Les conditions d'attribution en sont fixées par les décrets n^{os} 2006-779 et 2006-780 du 3 juillet 2006.

Concernant la CAM, l'examen de la situation des bénéficiaires ainsi que de leur poids relatif révèle une certaine propension de la collectivité à élargir le vivier des bénéficiaires en interprétant de manière souple les critères d'attribution, en particulier les notions d'encadrement et d'accueil du public.

En définitive, bien qu'appliquée assez largement dans le but d'accroître l'attractivité de certains postes, la NBI ne représente qu'un poids marginal au regard de la masse salariale de la collectivité (0,51 % en 2014).

De même, les autres vérifications opérées sur ses conditions d'attribution (incidences des changements d'affectation dans les services, non-cumul avec les astreintes exercées au titre de responsabilité et vérification du calcul du prorata attribué pour les agents à temps partiel) n'ont révélé aucune anomalie.

4.5. L'action sociale

Définie comme l'action « visant à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face aux situations difficiles »⁵¹, l'action sociale est devenue une dépense obligatoire s'imposant à toutes les collectivités et leurs établissements publics par l'effet de la loi du 19 février 2007.

En 2010, le montant consacré à l'action sociale par la CAM s'élevait à 1,4 M€ et a progressé jusqu'à 1,8 M€ en 2014, représentant de manière constante sur la période 3 % du montant de ses charges totales de personnel.

Entre 2010 et 2014, l'évolution la plus importante est enregistrée en matière de subventions versées aux mutuelles avec une progression de 215 % de ces montants et de plus de 50 % du nombre d'agents bénéficiaires. Le montant versé par agent en 2010 était de 74 € pour s'établir à 152 € en 2014.

La participation de la collectivité à une part de la cotisation des agents à leur mutuelle est fixée au maximum à 25 % du montant de celles-ci. Ce plafond s'applique en vertu du principe de parité entre l'État et les collectivités territoriales sur le fondement de l'article 2 de l'arrêté du 19 septembre 1962 portant application de l'article R. 523-2 du code de la mutualité. En outre, une circulaire du ministère de l'intérieur du 5 mars 1993 a confirmé l'application de cette disposition aux collectivités territoriales.

En l'espèce, le taux annoncé par la CAM de 20 % pour 2011 est visé dans le REC. Pour expliquer ce taux ont été renseignés : le montant dépensé en participation aux contrats de mutuelle choisis par les agents⁵², le nombre d'agents ayant bénéficié de cette participation dans l'année et le rapport entre le montant total et le nombre d'agents pour obtenir un montant moyen par agent. La collectivité a été sollicitée afin de préciser ce taux sur l'ensemble de la période.

⁵¹ Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique.

⁵² En application de l'article 22 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La participation de l'agglomération a évolué dans le temps. À compter de 2010, la CAM a mis en place une participation de l'employeur contre les risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne et les risques liés à la maternité, avec la Mutuelle nationale territoriale et Intérieure mutuelle, à hauteur de 15 %.

Par délibération n° 9797 du 28 septembre 2010, cette participation a été portée à 20 % du montant des cotisations de la part de l'agent jusqu'en 2013. À compter de 2013, la publication du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 ayant conduit les collectivités à revoir leur dispositif de participation, l'agglomération a opté pour une participation aux contrats labellisés. La participation brute mensuelle de l'agglomération s'est faite alors en fonction du revenu fiscal annuel de l'agent et varie de 10 à 16 € par mois.

Entre 2010 et 2014, le nombre d'agents affectés au service a évolué de trois à sept. Mais leur compétence s'étend désormais aux relations sociales et aux conditions de travail, champ plus vaste que la seule action sociale. Eu égard à ces précisions, et rapportée au nombre total d'agents de la CAM, cette évolution n'appelle pas d'observation.

4.6. L'évolution de la masse salariale

Comme précité, sur la période de contrôle, les charges brutes de rémunération du personnel ont progressé d'environ 3,5 % par an. Les charges totales de personnel représentent de manière constante environ 20 % des charges de gestion.

Charges de personnel	2010	2011	2012	2013	2014
Charges de gestion	247 986 017 €	248 190 652 €	273 204 117 €	280 924 114 €	290 122 279 €
Charges totales de personnel	50 071 867 €	49 819 974 €	51 996 040 €	54 940 764 €	56 639 324 €
Ratio en % charges de fonctionnement	20%	20%	19%	20%	20%
Charges totales de personnels en € par habitant	121 €	120 €	124 €	130 €	130 €
<i>Mémo : nombre d'habitants CAM*</i>	415 000	415 173	419 291	423 842	434 309**
<i>*Données www.collectivites.locales.gouv.fr</i>					
<i>** Donnée préfecture de l'Hérault</i>					

Source : données Anafi et extérieures

En 2014, 58 % des rémunérations de personnel concernaient les titulaires, 13 % les non titulaires et 29 % les charges de sécurité sociale, de prévoyance et autres.

Interrogée sur l'évolution de la masse salariale, la CAM a pu isoler l'impact des facteurs exogènes et endogènes, dont en premier lieu pour chacun, les évolutions des cotisations auprès de la CNRACL ainsi que l'impact des différentes réformes statutaires, en particulier la refonte du régime indemnitaire en 2013 (+ 650 784 €).

5. LES FRAIS DE VOYAGES, DEPLACEMENTS, MISSIONS ET RECEPTIONS

5.1. Le cas particulier de Bos Voyages

Dans le cadre du précédent contrôle, la chambre avait relevé que les frais de mission des agents de la CAM étaient souvent engagés par le biais d'une agence de voyages (BOS Voyages). Rappelant qu'à cette date le seuil imposant de recourir à une procédure formalisée était fixé, par le décret n° 2007-1850 du 26 décembre 2007, à la somme de 207 000 € HT, et constatant

qu'en 2008 le montant de ces dépenses avait été supérieur à 240 000 € et à 300 000 € en 2009, la chambre avait relevé qu'aucun marché n'avait été signé avec cette agence. En cours d'instruction, la CAM avait régularisé la situation en concluant, le 18 juillet 2011, un marché public avec ladite agence.

Au cours de la présente période de contrôle, l'agence BOS Voyages a poursuivi ses interventions au bénéfice de la CAM en les justifiant par une simple facture émise sur la base d'un bon de commande laconique, sans précision sur l'objet de la mission qui n'est fondée sur aucun ordre de mission.

Deux exemples concernant les missions à l'étranger réalisées en 2013 l'illustrent :

- un voyage en Chine du 19 au 27 octobre 2013 (représentant une dépense totale de 11 801,16 €) ;
- un voyage à New-York et au Canada (représentant une dépense totale de 7 303,94 €).

La collectivité doit s'attacher à généraliser la qualification précise de la prestation commandée par l'émission préalable et systématique d'un ordre de mission.

Par ailleurs, afin d'assurer une meilleure transparence des objectifs des déplacements pris en charge, ces ordres de mission doivent être suffisamment circonstanciés, ce qui ne semble pas toujours être le cas.

Par exemple, certains ordres de mission concernant des frais de déplacement⁵³ de la directrice du cabinet n'apparaissent pas suffisamment précis. En effet, l'objet de la mission qui y est mentionné est : « délégation président », ce qui n'apporte aucune précision eu égard aux fonctions exercées par l'agent. D'autant que des contre-exemples de déplacements entièrement justifiés par des ordres de mission précis existent pour d'autres hauts fonctionnaires de la collectivité (en particulier le DGS), ce qui démontre qu'il pourrait en aller de même pour tous les agents concernés.

5.2. Une gestion des frais de voyages, déplacements et mission des élus perfectible

Le Conseil d'État⁵⁴ a défini le mandat spécial comme toute mission accomplie avec l'autorisation de l'assemblée délibérante dans l'intérêt des affaires de la collectivité, à l'exclusion de celles qui incombent à l'élu en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire.

Ainsi, non seulement une délibération préalable du conseil d'agglomération confiant à l'élu concerné ledit mandat spécial est nécessaire, mais encore il doit s'agir nécessairement de déplacements inhabituels et indispensables, réalisés dans le cadre d'une opération déterminée et précise quant à son objet. Cette notion exclut donc les activités courantes de l'élu.

La CAM n'a pas délibéré en la matière.

⁵³ Pour un montant de près de 3 240 €.

⁵⁴ CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice*, Rec. P. 185.

5.3. Les missions à l'international en 2012

Du 22 septembre au 1^{er} octobre 2012, une délégation composée de 12 représentants d'entreprises, de deux élus et de deux agents s'est rendue à Shanghai et à Chengdu. Une délibération du conseil communautaire du 19 juillet 2012 a estimé le coût de la mission restant à la charge de la CAM à 55 400 €, représentant :

- une participation forfaitaire de 3 000 € au profit de chacune des dix entreprises technologiques participantes ;
- pour les cinq entreprises du domaine du vin, la prise en charge des billets d'avion, des frais de visas et de mise en place de rendez-vous professionnels, estimée à 1 800 € par entreprise ;
- le solde (soit 16 400 €) correspondant aux frais techniques d'organisation de la mission, notamment un stand d'exposition pour la foire du vin EUPIC et diverses actions de promotion.

Or, le seul stand d'exposition de la foire du vin de Chengdu a été facturé 32 705,13 €, soit le double de l'estimation qui incluait pourtant d'autres postes de dépenses. La collectivité a admis que le coût final de la mission avait largement dépassé le budget prévisionnel avec un total de près de 81 200 € (dont 48 500 € facturés par l'agence Bos Voyages), soit près de 26 000 € (+ 47 %) au-dessus de l'estimation.

D'autres missions se sont déroulées à l'étranger en 2012 dans le cadre du développement économique de l'agglomération, dont notamment :

- Singapour du 30 juin au 6 juillet 2012, pour un total de 14 346 € : aucune délibération n'a été produite, les bons de commande, datés du 11 juillet 2012, sont postérieurs aux factures datées des 20 et 28 juin 2012 ;
- la Russie du 15 au 20 avril 2012, pour un total de 27 294 € : les bons de commande concernant l'élus et l'agent participants sont datés du 22 mai 2012, soit de nouveau postérieurs aux factures (datées du 30 avril 2012) ; quant à la délibération autorisant la mission et en approuvant la prise en charge financière (budget prévisionnel estimé à la somme de 25 000 € TTC), elle est intervenue le 17 avril alors que la mission était en cours ;
- le New Jersey et Minneapolis du 4 au 10 décembre 2011 : cette mission s'appuyait sur une délibération du 29 septembre 2011 qui en a estimé le coût à 60 000 € ; là encore des anomalies ont été constatées telles que l'absence des billets électroniques ou des cartes d'embarquement (les copies de réservation n'étant pas suffisantes) ou encore l'absence d'une facture pour *l'executive diner* (1 200 €).

Si l'organisation de certaines missions n'appelle aucune observation (par exemple les déplacements à Dubaï du 24 au 28 juin 2012, à Tampa du 3 au 9 février 2012, à Atlanta du 4 au 10 mai 2012, à Milwaukee et Boston du 28 septembre au 4 octobre 2012 et à Los Angeles du 5 au 14 novembre 2012), l'ensemble des constats précédents mettent en évidence des insuffisances dans la procédure de justification et de facturation des missions à l'étranger, ainsi qu'un contrôle insuffisant de l'exécution des prestations commandées au prestataire.

La chambre appelle donc l'attention de la collectivité sur l'opportunité de revoir l'organisation de ses procédures internes afin de remédier aux insuffisances constatées.

En réponse, la CAM a indiqué que la gestion des frais de voyages, déplacements et missions des élus et des agents avait été renforcée en juillet 2014, lors de la mise en place du nouveau marché des déplacements, par l'adoption de deux notes de service. Pour la collectivité,

cette procédure permet de responsabiliser davantage chaque agent utilisateur dans la fiabilité de la dépense, tout en renforçant le contrôle administratif.

5.4. Des frais de réception en progression constante

Sur la période 2010-2014, les charges du compte 6257 « Réceptions » ont progressé de 17 % pour atteindre 104 k€ en 2014 et près de 500 k€ cumulés sur la période.

Les 18 principaux fournisseurs de ce compte (soit 11 % de leur nombre total) ont bénéficié de près de 70 % des montants payés.

Le contrôle d'un échantillon de pièces justificatives afférentes aux mandats de 2013 a révélé l'absence de certaines précisions telles que le nombre, le nom des convives invités et/ou l'objet de l'invitation. Ces absences sont parfois cumulées avec des bons de repas de régularisation, postérieurs à la prestation, vierges ou imprécis, alors même que ces bons comportent un cartouche dédié à la liste nominative des personnes invitées.

La CAM pourrait rappeler, par instruction ou note interne signée de l'ordonnateur, les principes de bonne gestion en matière de dépenses de réception, impliquant la nécessité de mentionner le nombre, le nom des invités et l'objet de l'invitation sur les bons de repas.

6. MONTPELLIER UNLIMITED

La chambre a cherché à évaluer le coût de la création, du lancement et de l'exploitation de « Montpellier Unlimited ».

Elle a circonscrit cette analyse aux seules dépenses engagées au profit de cette campagne, en y incluant les coûts indirects mais pas les autres actions de communication. Or, comme elle le soulignait déjà dans son précédent rapport d'observations, dans les comptes de la CAM le coût de la communication n'est pas identifié dans la comptabilité fonctionnelle et il ne peut se résumer à l'addition des comptes de charges 623 « Publicité, publications, relations publiques » et, pour partie, 625 « Déplacements, missions, réceptions ».

Dans ces conditions, afin de parvenir à une évaluation objective et exhaustive du coût global de « Montpellier Unlimited », il a paru indispensable de délimiter avec précision le périmètre de cette opération de communication.

6.1. Le processus de création de « Montpellier Unlimited »

« Montpellier Unlimited » est une marque qui s'inscrit dans le cadre plus large du développement économique de la collectivité.

Afin de refonder sa stratégie en ce domaine, la CAM a engagé, dès l'année 2010, une réflexion pilotée par le cabinet Ernst & Young. L'historique des étapes ayant conduit à la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie de développement économique est récapitulé dans le tableau suivant :

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)*

Etapes de la stratégie de développement économique et création de la marque	
ETUDE DE POSITIONNEMENT ET D'IMAGE	
31 mai 2010	Comité de lancement conjoint Ernst & Young et CAM
8 juillet 2010	Comité de présentation du diagnostic critique
26 août 2010	Etude des scénarios de positionnement stratégique et premières pistes d'action
3 septembre 2010	Réunion décisionnaire (sur le choix du scénario de positionnement)
28 septembre 2010	Scénarios de positionnement stratégique
8 octobre 2010	Note de synthèse sur positionnement de la CAM
Février/mars 2011	Réunions de travail DDEE-DGS / Ernst & Young
11 avril 2011	Présentation de l'étude au président
Mai/septembre 2011	Réunions de travail Rencontres individuelles avec les chefs de service
11 octobre 2011	Présentation du résultat de l'étude de positionnement et de la nouvelle organisation
Novembre/ décembre 2011	Ajustement de la nouvelle organisation Rédaction des fiches de postes
20 février 2012	Nouvel organigramme de la DDEE
28 février 2012	Séminaire interne avec Ernst & Young sur la déclinaison stratégique
CREATION DE LA MARQUE MONTPELLIER UNLIMITED	
1 avril 2012	Travail préparatoire et décryptage des fondements de la marque
Mai à juillet 2012	Création et définition de l'identité de la marque 9 juillet 2012 : présentation de la plate-forme de marque
Juillet et août 2012	Création de la signalétique de la marque 25 juillet 2012 : recherche du logotype 1 ^{er} août 2012 : recherche autour du logotype
Août et septembre 2012	Code de marque Storytelling
30 août 2012	Campagne de lancement de la marque Stratégie de moyens
Août à octobre 2012	Stratégie de lancement
17 octobre 2012	Lancement public de la marque
24 octobre 2012	Présentation à l'équipe : bilan et stratégie

Source : données CAM

La première étude produite par le cabinet Ernst & Young en juillet 2010 posait un diagnostic critique sur le positionnement économique de l'agglomération. À partir de l'analyse comparative d'autres communautés urbaines (Lyon, Bordeaux, Nantes, Grenoble et Barcelone), ce cabinet constatait l'existence de « nombreux atouts mais la nécessité de passer à la vitesse supérieure ». C'est pourquoi, dans sa seconde étude du 11 avril 2011, il préconisait d'accroître l'attractivité du territoire pour développer l'international, de conforter le positionnement d'excellence et de renouveler la marque pour « développer une signature lisible sur le plan local, national et international ».

Il n'appartient pas à la chambre d'apprécier la pertinence des études réalisées par le cabinet. En revanche, il lui semble nécessaire d'inclure au moins une partie du coût de celles-ci dans l'évaluation de « Montpellier Unlimited ». En effet, la mission confiée à ce cabinet portait sur la réalisation d'une analyse du positionnement économique de l'agglomération et la formalisation de propositions afin de lui permettre de réorienter sa politique de développement. Dès lors, même si la nouvelle marque « Montpellier Unlimited » ne constitue qu'une composante de la nouvelle politique de développement économique de la collectivité, elle devait en constituer un axe fort,

voire majeur. Par suite, une partie des frais d'intervention de ce cabinet a été incluse dans le chiffrage de « Montpellier Unlimited ».

6.2. Les composantes du coût global de la marque

6.2.1. Le périmètre d'analyse

« Montpellier Unlimited » se voulait être une marque économique « ombrelle », c'est-à-dire une marque qui devait être utilisée comme support médiatique de l'ensemble des actions de développement économique de la CAM (cf. délibération n° 11189 du 30 octobre 2012). Pour autant, la marque « Montpellier Unlimited » doit être distinguée de la gouvernance économique de l'agglomération, dont elle n'est que le support de communication. En effet, les actions de développement menées par cette gouvernance ne se sont pas limitées à la conception, puis à la commercialisation de cette nouvelle marque.

En effet, aux termes de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, la compétence du développement économique d'intérêt communautaire est dévolue de plein droit à l'agglomération, indépendamment de son choix d'assoir ou non ce développement sur une marque. C'est ainsi qu'à Montpellier, la direction du développement économique et de l'emploi (DDDE) de la CAM intervient dans un grand nombre de secteurs. De surcroît, l'agglomération de Montpellier communiquait préalablement sur d'autres thèmes : la citoyenneté, l'éco-responsabilité, le tri sélectif, la foire internationale, ou encore le « Montpellier in game » (rencontres internationales du jeu vidéo) et différentes fêtes dédiées aux produits et coutumes locales (vignes, miel, olive, taureaux notamment).

Ainsi, malgré la nécessaire interdépendance entre les actions de développement économique et la marque « ombrelle » sur laquelle elles s'appuient, la chambre a exclu de l'évaluation du coût de « Montpellier Unlimited » les dépenses essentiellement liées à la fonction de gouvernance économique de l'agglomération. Ainsi par exemple, le coût des séminaires et ateliers tenus au cours de l'année 2013 dans le cadre de cette gouvernance avec le cabinet Ernst & Young, n'est pas retenu.

Par ailleurs, le rapport d'activité pour 2012 de la CAM indiquait : « En 2012, Montpellier Agglomération a dévoilé deux grands projets : (...) Le second, c'est Montpellier Unlimited, la marque de l'excellence économique (...). Animée par une gouvernance économique, relayée par des ambassadeurs du territoire, cette marque ouverte a vocation à être portée par tous les acteurs (...) ».

Cependant, pour les mêmes motifs que ceux précédemment exposés, la chambre n'a pas inclus dans son évaluation le coût de ces « ambassadeurs ». En effet, d'une part, le coût induit par l'animation de ce réseau d'ambassadeurs est difficile à circonscrire dès lors qu'il s'agit de personnes extérieures à la collectivité (à savoir des entrepreneurs et des personnalités du monde économique), dont la participation ponctuelle à certaines actions ne génère que des frais accessoires (puisqu'elles ne sont pas rémunérées), de surcroît non précisément isolés par la collectivité.

Leur dénombrement est également problématique : alors que, dans son rapport d'activités la CAM fixait leur nombre à 280 au 31 décembre 2012, dans sa réponse du 4 avril 2014, elle indiquait qu'on « dénombrait à ce jour plus de 700 ambassadeurs ». Par ailleurs et surtout, leur fonction relève davantage du *marketing* territorial qui a vocation à exister indépendamment de la marque. En effet, comme l'explique la collectivité : « le *marketing* territorial vise, à partir d'une

connaissance fine de l'environnement, à qualifier et décliner l'offre territoriale économique en fonction des cibles économiques (...). Il se traduit par l'élaboration de supports d'information à destination des cibles visées (...). Il recouvre également l'organisation d'événementiels transversaux ou sectoriels à destination des dirigeants d'entreprises et des groupements d'entreprises. Il se traduit aussi par les stratégies de marque (...) ». Dès lors, leur rôle, en tant que volontaires, est avant tout de porter et partager la dynamique économique du territoire communautaire.

Ensuite, aucun élément objectif ne permet de conclure que la campagne institutionnelle « Rare par excellence » (déjà évoquée ci-dessus) et la campagne « Montpellier Unlimited » n'en constituent en réalité qu'une seule.

De la même manière, si l'évaluation de « Montpellier Unlimited » doit inclure nécessairement les frais inhérents à la publicité de la marque, le budget de la communication, fonction par essence transversale, apparaît couvrir bien d'autres dépenses que celles strictement liées à « Montpellier Unlimited ». D'ailleurs, dans son précédent rapport, la chambre avait tenté d'évaluer le coût de cette fonction, après avoir rappelé que la direction de la communication comptait 27 personnes sur la période de contrôle et que les structures et outils directement liés à celle-ci comportaient : une vingtaine de sites internet, plusieurs magazines d'information, des prestataires de services, des coûts de publicité ainsi que des dépenses satellites (restauration, cadeaux et voyages). Malgré la difficulté de cette évaluation en l'absence d'identification dans la comptabilité fonctionnelle de la CAM, la chambre avait estimé l'effort financier consacré par celle-ci à ses actions de communication à près de 10,5 M€ en 2009.

6.2.2. Le cadre contractuel

Par avis de publicité des 22 et 28 décembre 2011, la CAM a lancé une procédure d'appel d'offres ouverte en vue d'attribuer un marché à bons de commande pour ses prestations de communication. Ce marché, prévu pour une durée allant de sa notification jusqu'au 31 décembre 2012 avec possibilité de reconduction expresse pour deux périodes d'un an, était décomposé en deux lots : le lot n° 1 intitulé « communication de l'institution » et le lot n° 2 intitulé « communication, promotion et valorisation du territoire ». Au terme de la procédure, par une délibération du 29 février 2012, le conseil communautaire a validé la proposition de la commission d'appel d'offres du 21 février visant à attribuer le lot n° 1 à la société Sens Inédit et le lot n° 2 à la société Wonderful.

La régularité de cette procédure d'appel d'offres a été contrôlée et n'appelle aucune observation.

Conformément à son engagement de campagne électorale de mettre un terme à « Montpellier Unlimited », le président de la CAM a résilié le marché notifié à la société Sens Inédit, à effet du 2 juin 2014, invoquant un motif d'intérêt général ainsi libellé : « la CAM entend revoir intégralement sa stratégie de communication tant vis-à-vis de sa population et de ses partenaires (...) que dans l'ensemble de ses domaines de compétence. Cette réflexion implique une modification substantielle de ses besoins en termes de conseil, conception, réalisation et diffusion des outils d'information et de promotion institutionnelle de la CAM, incompatibles avec la poursuite du marché actuel (...) ».

La société a contesté le bien-fondé de cette résiliation devant le tribunal administratif de Montpellier par une requête introductive d'instance déposée le 15 septembre 2014. Cette procédure demeure actuellement pendante. Il est à noter que la CAM n'a pas jugé opportun de constituer une provision au titre de ce contentieux bien que la société évincée réclame, au titre de

l'indemnisation de ses différents chefs de préjudice, une somme globale de près de 750 k€. La CAM fait en effet valoir le fait que le marché à bons de commande litigieux ne fixait ni minimum, ni maximum de sorte que le titulaire ne peut prétendre à aucune indemnité puisque la personne morale de droit public ne s'est engagée sur aucun montant.

6.2.3. L'identification des prestations relatives à la marque « Montpellier Unlimited »

Bien que, selon l'analyse de la CAM, la cessation du développement de la marque « Montpellier Unlimited » ait nécessité la résiliation du marché attribué à la société Sens Inédit, tous les mandats payés au profit de cette société dans le cadre de l'exécution de ce marché ne peuvent pas être inclus dans l'évaluation du coût de cette marque.

En effet, il résulte des pièces constitutives du marché, et en particulier du cahier des clauses techniques particulières (CCTP), que l'objet de celui-ci était sensiblement plus large que la seule conception / commercialisation d'une nouvelle marque économique ombrelle.

De fait ce CCTP stipule que l'objet du lot n° 1 est : « la réalisation, sans exclusivité, de prestations de communication diverses afin d'assurer la communication de l'institution dans sa globalité, mais aussi au travers de ses compétences et de ses équipements et manifestations (...). Il s'agit notamment d'assurer le conseil en communication, en stratégie média pour la promotion de la CAM (...), l'assistance technique nécessaire à la mise en place de la stratégie retenue, la mise en œuvre des plans d'action avec le planning, le ciblage, le positionnement, la conception, la réalisation et la diffusion des différents outils et actions écrits, visuels, audiovisuels et événementiels d'information et de promotion, l'assistance technique et le suivi de réalisation de ces outils et actions, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des plans médias (...) ».

Par conséquent, un contrôle exhaustif de l'ensemble des mandats concernés a été réalisé afin d'identifier ceux pouvant se rattacher de manière suffisamment explicite à la marque économique « Montpellier Unlimited ». Ont été ensuite agrégés tous les mandats, également liés à la conception, à la réalisation ou à l'exploitation de cette marque, mais payés au profit d'autres prestataires. Cette analyse a été effectuée en distinguant chacune des étapes de la « vie » de cette marque.

6.2.3.1. La conception

Dans le cadre des mandats de paiement au profit du cabinet Ernst & Young, seules ont été retenues les dépenses directement liées à la conceptualisation de la nouvelle marque économique, soit 96 513,18 €.

Parallèlement la CAM a produit le tableau ci-après afin de préciser les périodes d'émergence et d'adoption définitive de la marque finale :

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Actions	Période
Travail préparatoire et décryptage des fondements de la marque	Avril 2012
<i>Organisation de groupes de travail qualitatifs avec les décideurs économiques</i>	
<i>Organisation de groupes de travail qualitatifs avec les membres de l'équipe</i>	
<i>Organisation d'un micro-trottoir</i>	
Création et définition de l'identité de la marque	Mai à juillet 2012
<i>2 scénarios avec 2 dénominations</i>	9 juillet 2012
<i>Choix de la marque finale Montpellier Unlimited</i>	
Création de la signalétique de la marque	Juillet et août 2012
<i>Premières propositions le 25 juillet 2012</i>	
<i>Secondes propositions le 1er août 2012</i>	
Elaboration et rédaction du code de la marque	Août et septembre 2012

Source : CAM

S'agissant des paiements effectués au profit de la société Sens Inédit à ce stade, ils ont été chiffrés à la somme totale de 140 108,41 €. Enfin, ont été pris en compte les frais de dépôt du nom de la marque économique auprès de l'INPI, soit 7 138 €.

Cette première phase représente donc un coût global de 243 760 €.

6.2.3.2. Le lancement

Le lancement de la nouvelle marque a été précédé d'une phase de *teasing*⁵⁵ du 8 au 17 octobre 2012 suivie, après la soirée de lancement du 17 octobre, d'une phase « révélation » du 17 au 23 octobre. Le 17 octobre 2012, dans la salle du Zénith à Montpellier, en présence de 3 000 habitants et décideurs économiques, le président de la CAM (alors M. Jean-Pierre Moure) a dévoilé la nouvelle marque économique de la communauté : « Montpellier Unlimited - la marque de l'excellence économique ».

Cette soirée a généré, en premier lieu, des frais de location de la salle auprès de la SAEML Enjoy Montpellier. La facture démontre que la CAM a bénéficié d'une remise de 100 % pour la location de cette salle, sur le fondement du contrat de délégation de service public consenti à la SAEML qui prévoit des journées gratuites pour l'autorité délégante. La facture de 98 174,26 € TTC correspond donc uniquement à des prestations (techniques et mise à disposition de personnels).

Il convient de relever que le bon de commande est daté du 7 mars 2013, alors que la facture est datée du 17 octobre 2012 (soit antérieurement au bon de commande). Pourtant elle n'a été payée que par mandat du 13 juin 2013.

La soirée de lancement a également impliqué des frais de restauration. La prestation « cocktail » pour 3 000 personnes a été réalisée, pour un coût de 43 500 € TTC de petits fours et de 15 000 € TTC de vins divers. Au total, cette phase représente un coût global de 448 594 €.

⁵⁵ Le *teasing*, ou aguichage (cf. arrêté du 24 janvier 1983 relatif à l'enrichissement du vocabulaire de l'audiovisuel et de la publicité) est un terme de *marketing* désignant une campagne de publicité organisée en deux temps : la première annonce (*teaser* ou aguiche) est conçue de manière à attirer l'attention et susciter la curiosité du consommateur en communiquant l'information de manière incomplète, généralement sans révéler le nom du produit ou celui de l'annonceur ; la seconde annonce (ou révélation) vient compléter la première en l'explicitant.

6.2.3.3. La publicité

Une campagne promotionnelle a suivi du 24 octobre au 27 novembre 2012, donnant lieu à un affichage dans les aéroports franciliens de Roissy Charles de Gaulle et d'Orly (du 18 au 31 octobre 2012) et dans le quartier d'affaires de la Défense à Paris. Les frais afférents à cette campagne publicitaire ont été évalués à la somme totale de 1 155 570 €.

En revanche, il n'apparaît pas justifié d'intégrer au coût de cette phase les frais engagés par la CAM, à cette même période, pour réaliser une campagne d'attractivité de grande envergure. En effet, si celle-ci s'est aussi traduite par des achats d'espaces publicitaires sur les chaînes de télévision privées et publiques ainsi que dans les cinémas et a été conduite en parallèle du lancement de « Montpellier Unlimited », elle était davantage destinée à promouvoir l'attractivité globale du territoire. En conséquence, le coût global de cette campagne, estimé à la somme de 1 963 435 €, se rattache davantage à l'action de développement économique de la CAM plutôt qu'à la promotion de sa marque économique ombrelle.

6.2.3.4. L'exploitation

Il n'est pas davantage justifié d'intégrer dans le coût d'exploitation de cette marque l'ensemble des dépenses liées au développement économique à l'international de la CAM. En effet, si le site internet dédié à cette nouvelle marque économique proposait une rubrique : « Se développer à l'international », pour autant les frais de mission à l'international se rattachent à l'action globale de développement économique de l'agglomération et non pas à la seule marque « Montpellier Unlimited ». De même, toute l'activité des maisons de la région Languedoc-Roussillon, en particulier à l'international, est coordonnée par la région via sa propre marque « Sud de France ».

Au regard de cette analyse (et hors site *web* et positionnement sur les réseaux sociaux développés *infra*), les mandats ayant pu être identifiés comme éléments constitutifs du coût d'exploitation de « Montpellier Unlimited » s'élèvent à la somme de 307 226 €.

6.2.3.5. Le site internet

Afin de soutenir la notoriété de la marque, un site internet dédié (montpellier-unlimited.com) avait été créé. Les coûts de création de ce site, dont la conception a également été confiée à la société Sens Inédit (laquelle a parfois fait appel à ses sociétés sous-traitantes filiales), et de son fonctionnement, ont été évalués à 307 820 €.

Depuis la résiliation du marché confié à la société Sens Inédit, ce site a été fermé par la collectivité.

6.2.3.6. Le positionnement de la marque sur les réseaux sociaux

Outre un positionnement sur Facebook, Twitter et LinkedIn, la marque « Montpellier Unlimited » avait servi de support à la création d'un réseau social des entreprises (RSE) dédié. Le coût global représenté par l'ensemble de ces référencements a été évalué à la somme de 176 069 €.

6.3. Le chiffrage (évolutif) réalisé par la collectivité : de 718 000 € à 2 564 000 € TTC

Dans le cadre d'une première phase d'instruction, il avait été demandé à la CAM de chiffrer le coût de sa campagne « Montpellier Unlimited ». En réponse, la collectivité avait produit un tableau listant les mandats se rattachant, selon son analyse, à ladite campagne. Il résultait de ce document que son coût global, arrêté au 18 février 2013, était de 600 149,35 € HT, soit 717 778,63 € TTC.

Puis, en réponse aux demandes de précisions formulées dans un second questionnaire, la CAM indiquait que « Montpellier Unlimited » avait en fait représenté un coût global de 1 148 791,09 € TTC, décomposé comme suit :

- 811 249,93 € TTC au titre des frais de lancement de cette marque économique, incluant les dépenses d'affichage (local et national), les plans presse (local et national), ainsi que le plan internet national ;
- et 337 541,16 € TTC au titre des phases de *teasing* et de révélation.

Cependant, l'examen des tableaux annexés aux réponses de la collectivité démontre que cette dernière partie du second chiffrage était déjà incluse dans le premier. Au final, le coût global de la campagne « Montpellier Unlimited » ressortait donc d'après la CAM, au terme de la première phase instruction, à une somme globale d'environ 1,5 M€ TTC (717 778,63 € + 811 249,93 €).

Il importe de préciser que cette évaluation ne comprenait pas les coûts inhérents au lancement de la campagne « Rare par excellence », programmée entre septembre et novembre 2012. En effet la collectivité avait précisé que, comme toutes les campagnes institutionnelles qui sont conduites tous les deux ans, en 2012 cette campagne avait pour objectif de valoriser l'ensemble de l'institution et l'ensemble des compétences et projets. Les objectifs et les cibles de cette campagne étaient différents de ceux conduits en matière de développement économique. L'axe de communication choisi, pour l'édition 2012, de la campagne institutionnelle était « la rareté, l'exceptionnalité de ce territoire » et de ses projets. De ce fait, la campagne « "Rare par excellence" (...) [était] une campagne de valorisation de notre institution. Elle [portait] sur un certain nombre de compétences de notre EPCI et pas sur la marque économique (...) ».

Dans le cadre de la seconde phase d'instruction, la CAM a été invitée à reprendre ce travail d'évaluation, en distinguant selon les étapes de la « vie » de cette marque économique. Elle est parvenu à un nouveau chiffrage, qualifié de « définitif au 13 juin 2014 », d'un montant total de 2 564 083,21 €.

Le détail des postes de coûts et de leur évolution, tel qu'arrêté par la CAM, est repris dans le tableau ci-après.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Evolution des réponses de la CAM sur l'évaluation de Montpellier Unlimited	1^{ère} instruction			2^{ème} instruction	
	1^{ère} réponse CAM	2^{ème} réponse CAM montants supplémentaires	Total TTC	Montants supplémentaires	Total général TTC annoncé par la CAM dans sa 3^{ème} réponse
Conception	160 906,85 €	- €	160 906,85 €	178 213,12 €	339 119,97 €
Création des visuels	40 900,21 €	- €	40 900,21 €	63 883,52 €	104 783,73 €
Fabrication	37 603,60 €	- €	37 603,60 €	9 568,31 €	47 171,91 €
Soirée de présentation	140 826,83 €	- €	140 826,83 €	210 091,74 €	350 918,57 €
Site web et réseaux sociaux	- €	- €	- €	404 924,64 €	404 924,64 €
Insertions publicitaires	337 541,16 €	811 249,93 €	1 148 791,09 €	45 268,78 €	1 194 059,85 €
Spot TV	- €	- €	- €	123 104,54 €	123 104,54 €
TOTAL	717 778,65 €	811 249,93 €	1 529 028,58 €	1 035 054,65 €	2 564 083,21 €

Source : CAM

Il apparaît donc que les dépenses complémentaires identifiées par la collectivité au cours de la seconde phase d'instruction préexistaient à la date de clôture de la première (juillet 2014). Il s'en déduit un manque de précision de la CAM dans sa démarche initiale d'évaluation (révisée à la hausse pour plus de 1 M€ entre les deux interventions de la chambre), malgré l'enjeu lié à la communication politique autour du thème du coût global de la campagne « Montpellier Unlimited ». Ce constat est également caractéristique des difficultés pouvant être rencontrées par la collectivité dans l'estimation précise du coût de ce type d'action, faute de disposer d'une véritable comptabilité analytique en ce domaine (observation déjà formulée par la chambre dans son précédent rapport).

6.4. Conclusion

Au final, l'estimation globale du coût de la marque économique « Montpellier Unlimited » développée par l'agglomération de Montpellier s'élève, selon l'estimation de la chambre, à plus de 2,6 M€ (cf. tableau *infra*).

Segmentation de Montpellier Unlimited	Montants TTC
<i>Conception</i>	243 759,59 €
<i>Teasing-lancement-révélation</i>	448 593,73 €
<i>Campagne d'octobre 2012</i>	1 155 569,82 €
<i>Exploitation</i>	307 225,99 €
<i>Site internet</i>	307 820,26 €
<i>Réseaux sociaux</i>	176 069,29 €
Total des montants rattachés à Montpellier Unlimited	2 639 038,68 €

Source : équipe de contrôle suite à l'analyse des mandats

Afin d'être exhaustif, ce chiffre pourrait être majoré de la valeur des produits *marketing* « Montpellier Unlimited », encore conservés en stock par la CAM et évalués par celle-ci à la somme de 29 051 €.

Quoique légèrement supérieure (+ 2,92 %), cette évaluation apparaît donc en cohérence avec la dernière estimation réalisée par la collectivité (soit 2 564 000 €).

Bien que ce coût apparaisse assez éloigné du chiffre avancé par l'ordonnateur lors d'un point presse du 23 avril 2014 (« (...) 11 millions d'euros pour la campagne Montpellier

Unlimited, c'est une chose (...) », il n'en représente pas moins une dépense significative. Or, la décision a été prise de « mettre fin » à cette marque 20 mois seulement après son lancement alors qu'en application des dispositions des articles L. 713-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle, la CAM détenait un droit de propriété sur « Montpellier Unlimited » pour une durée minimale de dix ans. De surcroît la CAM elle-même a indiqué : « la mise en place d'une marque, son lancement, impacte sur l'année de mise en œuvre mais elle a vocation à demeurer sur une période plus longue (*a minima* 10 années). C'est à cet horizon que cet effort financier doit être considéré ».

Questionnée sur ce point lors d'un entretien du 4 septembre 2015, la collectivité a répondu que : « le contexte de mobilisation autour du projet French Tech pour l'obtention d'un label national et la labellisation French Tech ont marqué l'incompatibilité du maintien de la marque Montpellier Unlimited pour le territoire ».

Cependant, « Montpellier Unlimited » se voulait être une marque économique « ombrelle » destinée à soutenir le rayonnement national et international du bassin montpelliérain tandis que « French tech » est un label délivré par l'État à plusieurs métropoles françaises en vue de fédérer leur développement dans le seul secteur du numérique.

La collectivité a souhaité préciser que « French Tech » n'était pas seulement un label mais aussi une marque encadrée. Elle soutient ensuite que l'usage de cette dernière lui a paru incompatible avec l'usage de la marque Montpellier Unlimited.

La chambre ne partage pas cette analyse, de nombreuses collectivités exploitant conjointement plusieurs labels/marques relevant de champs d'intervention et de publics distincts.

En conclusion, la chambre observe que l'absence de formalisation des objectifs attendus de cette création de marque et de tout processus d'évaluation des moyens affectés à cette action, n'a pas permis à la collectivité d'en dresser un bilan préalablement à sa décision d'y mettre un terme. Dans le marché conclu avec la société Sens Inédit, la CAM n'avait pas prévu d'outils imposant au titulaire de procéder régulièrement à l'évaluation des retombées spécifiques de la commercialisation de cette marque et, de surcroît, la résiliation de ce marché concomitamment à « l'arrêt de Montpellier Unlimited » a fait obstacle à la réalisation d'un tel bilan. Cette insuffisance manifeste des outils d'évaluation est d'autant plus regrettable au regard des sommes engagées (plus de 2,6 M€), que le suivi de cette action par la collectivité n'était pas optimal, plusieurs échanges ayant été nécessaires pour parvenir à un chiffrage fiable de cette campagne.

7. SUBVENTION VERSEE A L'ASSOCIATION DE PROMOTION DES FLUX TOURISTIQUES ET ECONOMIQUES (APFTE)

Sur la période de contrôle, la CAM a versé à l'APFTE les subventions suivantes :

Au titre de l'année	2010	2011	2012	2013	2014
Montant de la subvention	360 933,00 €	550 000,00 €	509 024,29 €	550 000,00 €	440 000,00 €

Source : CAM

7.1. La situation

Depuis sa création le 24 juin 2010, l'APFTE est financée exclusivement par plusieurs collectivités publiques locales (outre la CAM) : la région Languedoc-Roussillon, le conseil départemental de l'Hérault, la ville de Montpellier et la communauté d'agglomération du pays de l'Or. L'APFTE a pour objet, selon ses statuts : « la promotion et le développement du tourisme, y compris d'affaires, sur le territoire par des marchés de promotion, l'achat de publicités sur internet et de prestations *marketing* ou tout autre support publicitaire tel que la participation à des foires et salons, pour attirer une clientèle internationale ».

Les subventions publiques reçues par cette association sont utilisées pour l'achat de prestations de *marketing on line*, auprès de compagnies aériennes dites *low-cost* (Air Arabia, Easy Jet, Volotea, Alitalia, Norwegian et, principalement Ryanair), de leurs filiales (AMS – Airport marketing service – filiale à 100 % de Ryanair), voire plus marginalement de compagnies régulières (Lufthansa). Il importe de relever que, sur toute la période considérée, le principal bénéficiaire de ces achats de prestations a été, directement ou indirectement, la compagnie Ryanair (entre 65 et 86,7 % du montant des subventions publiques reçues par l'APFTE⁵⁶).

L'achat de ces publicités *on-line* vise à promouvoir les lignes *low-cost* qui opèrent depuis l'aéroport de Montpellier afin de « renforcer l'attractivité touristique du territoire » (aux termes des conventions annuelles conclues par la CAM avec l'APFTE).

7.2. Analyse aux plans comptable et budgétaire

7.2.1. Une imputation comptable erronée

L'enregistrement des subventions versées à l'APFTE dans les comptes administratifs de la CAM est erroné à un double titre :

- elles sont inscrites au chapitre 204 (subventions d'équipement versées), de la fonction 909 (action économique), alors qu'en réalité elles paraissent financer le fonctionnement courant de l'association ;

- elles ont été enregistrées au compte 20417 « Autres établissements publics locaux », alors que l'APFTE ne relève pas de cette catégorie de bénéficiaires.

Interrogée, la CAM a indiqué que ces subventions avaient été traitées en section d'investissement car : « elles revêtent, pour la métropole et la communauté d'agglomération de Montpellier, un caractère d'investissement immatériel dans le cadre d'un projet d'intérêt général lié à la compétitivité de notre région (...). La notion d'investissement immatériel regroupe l'ensemble des dépenses d'innovation, principalement liées à la recherche et au développement, à la formation des salariés, à l'acquisition de logiciels, au *marketing*, à la publicité et au développement de l'activité commerciale. Ces subventions sont versées dans un cadre bien précis. En effet, l'investissement doit avoir lieu, soit dans une zone géographique identifiée, permettant le développement de la région, soit dans un secteur d'activité bien précis, aidant ainsi à son essor (...). C'est dans cette logique liée au *marketing* et à la compétitivité du territoire que la subvention à l'APFTE a été budgétisée en section d'investissement ».

L'article R. 2321-1 du CGCT prévoit que les subventions d'équipement versées sont amortissables. Le comptable a confirmé que les subventions versées par la CAM à l'APFTE

⁵⁶ Selon les comptes de résultats produits par l'APFTE à la CAM.

avaient fait l'objet d'amortissements, d'un montant cumulé (au 31 décembre 2014) de 504 768 €, à rapporter au montant global des subventions versées à la même date de 2,41 M€.

Toutefois, bien que le traitement comptable de ces subventions soit conforme à la qualification retenue de « subventions d'équipement », l'analyse de la CAM sur ce point paraît contestable pour les motifs suivants :

- au cours de la période de contrôle, les subventions versées au profit de l'APFTE ont été comptabilisées au compte 204171, correspondant aux achats de « biens mobiliers, matériels et études ». À l'instar de l'ensemble des subventions d'investissement, les subventions d'équipement doivent permettre à l'organisme bénéficiaire d'acquérir ou de créer des valeurs immobilisées ou bien de financer des activités à long terme. Or, les subventions versées à l'APFTE lui permettent de financer son cycle annuel d'exploitation, puisque ses bilans n'enregistrent, sur toute la période considérée, aucun actif immobilisé. Il s'en déduit qu'il s'agit en réalité de subventions de fonctionnement ;

- la CAM ne s'est pas expliquée sur le fait que les subventions versées à l'APFTE sont enregistrées comme subventions versées à « d'autres établissements publics locaux », alors que l'APFTE est une personne morale de droit privé ; d'ailleurs, la CAM a pris correctement en compte ce statut juridique dans les annexes de ses comptes administratifs 2012 et 2013 puisque les subventions versées à l'APFTE y apparaissent dans la « liste des concours attribués aux personnes de droit privé - associations » (donc en contradiction avec l'imputation comptable retenue au cours de ces mêmes exercices).

La chambre recommande à la CAM de conformer l'enregistrement comptable des subventions versées à l'APFTE à la situation de fait aux fins, notamment, d'améliorer la lisibilité de l'information des élus.

7.2.2. Une information peu explicite

Le compte administratif (CA) rassemble les données comptables et budgétaires destinées à l'information des élus. Or, s'agissant du versement des subventions à l'APFTE, force est de constater que cette information n'apparaît pas de manière très lisible dans les CA de la CAM. En effet, outre l'enregistrement dans un compte qui ne semble correspondre ni à la nature de la subvention ni au statut juridique du bénéficiaire (cf. ci-dessus), dans les annexes de ses CA 2011 et 2013 (partie IV - B1.6) ces subventions apparaissent sous des libellés peu explicites :

- en 2011 : « promotion tourisme, flux touristiques » ;
- et en 2013 : « promotion tourisme ».

Questionnée à ce sujet, la CAM a répondu : « effectivement le nom de l'association bénéficiaire n'apparaît pas et c'est l'identification du domaine sur lequel porte la subvention à l'association qui a été privilégiée à cette période sous la dénomination « promotion tourisme », pour une lecture plus adaptée au moment de la création de l'association et de la disparition concomitante de l'aide apportée par la CCI aux fins du tourisme et du développement aéroportuaire ».

Cette explication semble peu pertinente puisqu'on comprend mal en quoi le fait de mentionner « promotion tourisme » plutôt que faire apparaître clairement la dénomination sociale de l'association bénéficiaire (Association de promotion des flux touristiques et économiques), permettrait une « lecture plus adaptée » du CA. Cette explication paraît d'autant moins convaincante qu'en 2012 et en 2014, la CAM a su mentionner correctement dans son annexe du CA (page 241 en 2012 et page 243 en 2014) le nom de cette association.

La chambre recommande à la CAM de mentionner explicitement et systématiquement le nom du bénéficiaire de ces subventions.

En réponse, la collectivité déclare avoir pris acte de cette recommandation et s'engage désormais à retenir un libellé plus explicite mentionnant systématiquement le nom du bénéficiaire, dans un compte approprié à la nature juridique de ce dernier.

7.2.3. Des incohérences avec les comptes de l'APFTE

Les délibérations du conseil communautaire autorisant le versement des subventions à l'APFTE pour chacun des exercices sous contrôle ont été produites. À l'exception de celle du 28 septembre 2010 (qui se contente d'adopter le principe d'un cofinancement de l'APFTE), toutes les délibérations successives ont fixé, pour chaque année, le plafond annuel de la subvention versée.

Ont également été communiquées les conventions annuelles conclues entre la CAM et l'APFTE en application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, précisé par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 (lorsque les subventions versées excèdent le seuil de 23 000 €). L'analyse de ces conventions conduit à deux observations :

- au titre de l'année 2010, aucune délibération n'a, apparemment, déterminé le montant de la subvention versée à l'APFTE ; seule la convention conclue avec celle-ci le 8 avril 2011 a fixé un plafond de 368 433 € pour la subvention 2010. Celle-ci, finalement d'un montant révisé à 360 933 €, a été versée à l'APFTE le 5 mai 2011 ;

- à compter de 2011, les conventions conclues avec l'APFTE prévoient que 80 % du montant prévisionnel de la subvention annuelle sont versés à l'association « après visa du contrôle de légalité et notification de la présente subvention à l'association », tandis que le solde est « crédité en décembre sur présentation d'un pré-bilan de l'action » ; cela explique que les soldes des différentes subventions ne sont versés qu'au cours du premier semestre de l'année N+1. Sur ce point, la CAM a précisé que le solde de la subvention était versé « sur la base des rapports financiers de l'association, constitués par l'intégralité des factures en lien avec le programme de *marketing on line* prédéfini ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Synthèse des subventions APFTE	2010		2011		2012		2013		Cumul
	Montants	Pièce	Montants	Pièce	Montants	Pièce	Montants	Pièce	
Crédits votés (délibérations)	- €	Principe du soutien à l'APFTE, n° 9743 du 28/09/2010	550 000,00 €	n° 10397 du 29/09/2011	550 000,00 €	n° 10935 du 28/06/2012	550 000,00 €	n° 11796 du 25/07/2013	1 650 000,00 €
Subventions attribuées (conventions)	368 433,00 €	15/04/2011	550 000,00 €	11/10/2011	550 000,00 €	09/07/2012	550 000,00 €	23/08/2013	2 018 433,00 €
Inscriptions aux CA (détails en annexe)	368 433,00 €		800 933,00 €		519 280,00 €		539 744,29 €		
Subventions versées									
au titre de l'année N	- €	report 2011	440 000,00 €	mandat 2841 27/10/2011	409 280,00 €	mandat 2327 21/08/2012	440 000,00 €	mandat 2584 13/09/2013	1 289 280,00 €
au titre de N-1	Sans objet	Sans objet	360 933,00 €	mandat 1088 05/05/2011	110 000,00 €	mandat 404 20/02/2012	99 744,29 €	mandat 1617 20/06/2013	570 677,29 €
Crédits reportés	360 933,00 €		110 000,00 €		102 320,00 €		110 000,00 €		
Comptes de résultat APFTE (total) :	283 670,00 €		552 973,00 €		509 024,29 €		550 000,00 €		1 895 667,29 €
dt subventions reçues	- €		442 973,00 €		409 280,00 €		550 000,00 €		
dt subv. à recevoir	283 670,00 €		110 000,00 €		99 744,29 €		- €		

Sources : données issues des CA, délibérations et réponses de la CAM

Ce tableau, arrêté fin 2013 dès lors que les comptes 2014 de l'association n'ont pas été produits à la chambre, révèle plusieurs discordances concernant l'inscription de ces subventions entre les comptes de la CAM et ceux de l'APFTE.

À titre liminaire, il convient de rappeler que les associations doivent enregistrer leurs subventions (quelle qu'en soit la nature) dès qu'elles leur sont acquises (notamment suite à la signature de la convention), sans en attendre le versement effectif. Elles sont alors comptabilisées au compte 441 « Subventions à recevoir », via un compte de produit s'il s'agit d'une subvention de fonctionnement ou d'un compte de passif s'il s'agit d'une subvention d'investissement.

En l'espèce, les bilans de l'APFTE, joints aux rapports annuels du commissaire aux comptes, mouvementent un compte d'actif (« subvention à recevoir ») par un compte de produit (également intitulé « subvention à recevoir »), ce qui indique que, du point de vue de l'APFTE, la subvention reçue de la CAM est une subvention de fonctionnement.

Indépendamment des différences de règles entre la comptabilité publique et la comptabilité privée, le tableau ci-dessus ne permet pas de mettre en parfaite concordance, au regard des dispositions précitées, les subventions votées puis versées par la CAM avec celles enregistrées par l'association bénéficiaire. Ainsi :

- en 2010, alors qu'aucun document ne fixe le montant de la subvention et que la CAM a confirmé n'avoir versé aucune somme au cours de cette année, le bilan de l'APFTE a enregistré une subvention à recevoir de 283 670 € (rappelons que la convention fixant pour 2010 une subvention plafonnée à 368 433 € n'a été signée que le 15 avril 2011 et que la somme effectivement versée au titre de cette année – le 5 mai 2011 – a été de 360 933 €) ;

- en 2011, la CAM a décidé de l'octroi d'une subvention plafonnée à 550 000 € et a versé, au titre de l'année 2010, une subvention de 360 933 € et, au titre de l'année 2011, un « acompte » de 440 000 €, mais les comptes de l'APFTE ont enregistré une subvention reçue de 442 973 € et une subvention à recevoir de 110 000 € ;

- en 2012, la CAM a décidé de l'octroi d'une subvention plafonnée à 550 000 €, sur laquelle elle a versé un « acompte » de 409 280 € (correctement comptabilisé dans le bilan de l'association), outre une somme de 110 000 € correspondant au solde de l'année précédente ; cependant, le bilan de l'APFTE a enregistré une subvention à recevoir de 99 744,29 € ;

- en 2013, la CAM a décidé de l'octroi d'une subvention plafonnée à 550 000 €, sur laquelle elle a versé un « acompte » de 440 000 €, outre (le 20 juin 2013) une somme de 99 744,29 € au titre du solde de l'année précédente ; en revanche, les comptes de cette association mentionnent une subvention reçue de 550 000 €.

Interrogée sur ces discordances, la CAM a indiqué que ses services avaient relevé ces écarts sur les exercices 2010 et 2011, sans que les documents comptables de l'association ne puissent les justifier. Elle a ajouté que « le versement de la subvention a toutefois été effectué sur la base du contrôle des factures exercé par ses services » et que « la responsabilité d'une correcte comptabilisation au regard des pièces contractuelles et financières incombe à l'association ».

L'APFTE et la CAM ont indiqué, qu'après prise en compte des écritures de l'exercice 2014, l'APFTE avait au final enregistré 74 290 € de subventions de moins que la CAM. Selon l'association, cet écart correspond à la quote-part de subvention 2010 (reçue de la CAM), reversée en 2011 à la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier afin de rembourser les dépenses de promotion prises en charge directement par ses soins dans l'attente de la création de l'association (au cours de l'année 2010). Toujours selon l'APFTE, cette opération aurait été mentionnée dans les « engagements hors bilan » de cet exercice.

7.3. Analyse juridique

7.3.1. Le rappel de la réglementation applicable

Les articles 107 et suivants du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdisent les aides publiques versées aux « entreprises » dès lors qu'elles sont susceptibles de fausser les règles de la concurrence. Aux termes de la circulaire du premier ministre du 26 janvier 2006⁵⁷, la notion « d'aide » recouvre l'ensemble des avantages, directs ou indirects, que les collectivités publiques peuvent allouer aux entreprises, notamment sous la forme de subventions.

Il n'y a pas « d'aide » au sens de ladite réglementation lorsque l'intervention financière de l'autorité publique à l'égard d'une entreprise, que ce soit sous la forme d'une participation à son capital ou sous toute autre forme, telle que l'octroi d'un prêt ou d'une garantie, est effectuée dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché. Cette appréciation correspond au critère dit « de l'investisseur privé avisé en économie de marché ».

À l'inverse, si la mesure envisagée est assimilable à une aide d'État, elle est soumise à l'approbation préalable de la Commission européenne à qui elle doit être notifiée avant toute mise en œuvre. Les aides accordées en violation de cette règle procédurale sont réputées illégales.

Il existe cependant plusieurs exceptions à cette obligation préalable de notification :

- les aides relevant des règlements communautaires d'exemption ;
- les aides dites « de minimis », définies comme celles n'excédant pas la somme de 200 000 € versée sur trois exercices fiscaux ;
- sous certaines conditions, les aides versées en compensation des obligations de service public imposées aux gestionnaires de services d'intérêt économique général (SIEG).

⁵⁷ Relative à l'application au plan local des règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises.

Par ailleurs, en complément de la réglementation générale, le financement des aéroports et des compagnies aériennes est également réglementé par des « lignes directrices »⁵⁸ adoptées par la Commission européenne pour la première fois en 1994, modifiées en décembre 2005 puis refondues en février 2014.

Concernant le soutien financier aux compagnies aériennes, les lignes directrices applicables depuis décembre 2005 n'autorisaient que les aides publiques au démarrage pour l'exploitation de nouvelles lignes au départ d'aéroports régionaux. Les nouvelles lignes directrices, entrées en vigueur le 4 avril 2014, ne modifient pas ce principe mais fixent des conditions de fond plus strictes pour l'attribution de ces aides. Notamment, les dépenses de *marketing* qui, avant, pouvaient être prises en compte ne sont désormais plus autorisées sauf à respecter le critère de « l'investisseur avisé en économie de marché » (cf. ci-après).

7.3.2. L'application au cas d'espèce

La subvention versée par la CAM à l'APFTE est un avantage accordé sur des ressources publiques.

Il convient d'apprécier si cet avantage est constitutif d'une « aide » pouvant tomber sous le coup de la prohibition des articles 107 et suivants du TFUE, ce qui suppose de savoir si le bénéficiaire final de l'aide est l'association ou bien si l'on doit considérer celle-ci comme juridiquement « transparente » (au sens spécifique de la réglementation européenne sur les aides d'Etat) de sorte que les bénéficiaires effectifs seraient les « clients » de cette association.

En pareil cas, le droit communautaire tend à « neutraliser » la personne morale interposée⁵⁹. Par suite, les bénéficiaires finaux des aides litigieuses seraient les compagnies aériennes, voire certaines de leurs filiales. Quand bien même l'APFTE serait prise en compte, celle-ci répond, malgré son caractère associatif, à la définition de « l'entreprise » au sens de la réglementation communautaire puisqu'elle exerce une activité économique, d'ailleurs assujettie à la TVA. Par ailleurs, le secteur du *marketing* touristique dans lequel cette association opère est fortement concurrentiel.

Enfin, l'analyse des comptes de résultat de l'APFTE démontre qu'indirectement le bénéficiaire principal des subventions publiques est une compagnie aérienne dite *low-cost*, puisque les achats de prestations *marketing* effectués par l'APFTE auprès de celle-ci (ou de sa filiale) ont représenté entre 65 % et 86,7 % du montant total de ses charges sur la période 2010 à 2014.

Il convient ensuite de s'interroger sur l'existence d'une « aide » au sens de la réglementation européenne, ce qui implique d'analyser l'opération au regard du critère de « l'investisseur avisé en économie de marché ». L'évaluation de ce critère est éclairée par une décision du 5 juin 2012⁶⁰ de la Cour de justice de l'Union européenne qui précise : « il convient d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé, d'une taille qui puisse être comparée à celle des organismes gérant le secteur public, aurait procédé à [un apport en capital

⁵⁸ Sur les aides d'Etat en faveur des aéroports régionaux.

⁵⁹ « La prohibition des aides d'Etat englobe l'ensemble des aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre le cas où l'aide est accordée directement par l'Etat ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide » - CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinlig*.

« Le droit communautaire ne saurait admettre que le seul fait de créer des institutions autonomes chargées de la distribution d'aides permette de contourner les règles relatives aux aides d'Etat » - CJCE, 16 mai 2002, *France / Commission (Stardust Marine)*.

« La notion d'aide d'Etat couvre tout avantage accordé au moyen de ressources d'Etat par l'Etat lui-même ou par un organisme intermédiaire... » - décision de la Commission, 1^{er} octobre 2014, *Aéroport de Västerås et Ryanair*.

⁶⁰ Affaire T-156/04, EDF contre Commission européenne.

de la même importance], en se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles et abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle. (...) Dans le domaine des aides d'État, il convient d'opérer une distinction entre deux catégories de situations : (...) si l'intervention de l'État, au vu de sa nature et de son objet et compte tenu de l'objectif poursuivi, ne constitue pas un investissement réalisable par un investisseur privé, cette intervention est susceptible de relever d'une intervention de l'État en tant que puissance publique, excluant ainsi l'application du critère de l'investisseur privé avisé (...) ».

En l'espèce, à l'instar de celui des autres collectivités locales, le subventionnement par la CAM de l'APFTE paraît essentiellement s'inscrire dans une politique régionale de soutien à l'économie par le biais du renforcement des lignes aériennes exploitées par les compagnies *low cost*, en particulier l'une d'elles. Cette intervention relève donc de la responsabilité de puissance publique de ces collectivités et non de leur rôle d'investisseur, excluant par là même l'application du critère de l'opérateur avisé en économie de marché.

L'APFTE ne partage pas cette analyse et soutient que les montants versés aux opérateurs chargés du *marketing* en ligne constituent bien la rémunération de prestations de services au prix du marché. Rappelant que son activité vise la promotion générale du territoire et du tissu économique local, elle fait valoir les retombées économiques de ses actions telles qu'évaluées en 2012 par une étude réalisée par deux cabinets indépendants⁶¹. Elle conclut en indiquant : « l'acte de subventionnement de la CAM remplit incontestablement, au vu des retombées économiques de l'apport de touristes, les conditions de l'investisseur avisé en économie de marché ».

Toutefois, quand bien même les retombées économiques évaluées dans cette étude seraient incontestables⁶², ce point de vue ne semble pas dirimer le débat. En effet, si des collectivités locales peuvent se satisfaire de l'effet positif sur l'économie de leurs territoires du surcroît de visiteurs drainé par ces compagnies *low cost*, quel investisseur privé se serait contenté d'une rentabilité aussi indirecte pour déterminer son choix d'acheter ces prestations de *marketing on line* ? En d'autres termes, le subventionnement de la CAM paraît davantage s'inscrire dans une politique publique sectorielle, ce qui n'est d'ailleurs pas contradictoire avec l'analyse de l'APFTE lorsqu'elle déclare exercer une mission de service public.

Par ailleurs, le cas d'espèce ne relève d'aucun des nombreux règlements communautaires d'exemption actuellement en vigueur⁶³. Ensuite, le montant des aides accordées à l'APFTE tel que rappelé dans le tableau ci-dessus excède le seuil des aides de minimis. Enfin, il est difficile de prétendre que cette association, et *a fortiori* les compagnies aériennes, sont en charge de la gestion d'un service économique d'intérêt général (SIEG).

En conséquence, conformément à l'article 3 du règlement n° 659/1999 du 22 mars 1999 du conseil de l'Union européenne, portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE qui dispose que : « toute aide devant être notifiée (...) n'est mise à exécution que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant », ces subventions ne pouvaient être versées sans obtenir l'aval préalable de la Commission.

⁶¹ Étude du 4 avril 2013 demandée par la région Languedoc-Roussillon aux cabinets BIPE et BVA.

⁶² Étant observé qu'elle concerne l'ensemble du territoire régional desservi par cinq aéroports.

⁶³ Règlements qui concernent les aides à finalité régionale, les aides à l'investissement et à l'emploi en faveur des PME, les aides à l'entrepreneuriat féminin, les aides à l'environnement, les aides aux services de conseil des PME et à la participation des PME aux foires, les aides sous forme de capital-investissement, les aides à la recherche et au développement, les aides à la formation et les aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés.

Pour contredire cette analyse, l'APFTE soutient que les prestations *marketing* qu'elle commande ne sont pas en corrélation directe avec les liaisons aériennes assurées à partir de l'aéroport de Montpellier et que son activité promotionnelle ne cible pas d'entreprises spécifiques.

Force est cependant de constater que, de 2010 à 2014, les subventions publiques reçues par l'association ont principalement été utilisées pour l'achat de prestations *marketing* auprès d'une compagnie aérienne *low-cost*. Il apparaît d'évidence que ces financements ont permis à cette compagnie, au moins en partie, de mettre en œuvre une politique tarifaire agressive au préjudice des sociétés concurrentes.

Il est également peu vraisemblable, au regard des conditions très strictes sur ce point des lignes directrices précitées, que les subventions litigieuses puissent être validées en tant qu'aides au démarrage de nouvelles lignes aériennes⁶⁴.

Selon l'APFTE, l'opinion de la chambre ne tient pas compte de l'évolution récente de ses conditions de fonctionnement puisqu'elle lance désormais systématiquement des procédures d'appel d'offres ouvert lui permettant d'acheter ses prestations *marketing* au prix du marché. Elle se prévaut de deux consultations juridiques qui ont conclu, sur le fondement de ces nouveaux modes de financement, que l'APFTE respecte le critère de l'investisseur avisé en économie de marché.

Toutefois la chambre rappelle que ses observations s'inscrivent dans le cadre du contrôle de la collectivité, de sorte que seule la commission européenne serait en mesure de contrôler l'effectivité réelle de la nouvelle organisation interne alléguée par l'association et d'apprécier leur incidence sur une éventuelle application du régime des aides d'État.

7.3.3. Les risques encourus

L'État est responsable de l'application du droit communautaire devant la Commission européenne. C'est pourquoi, avant de prendre la délibération qui institue l'aide envisagée, la collectivité doit adresser une demande de notification au représentant de l'État, accompagnée de son projet de délibération fixant les règles du dispositif d'aide prévu. Cette demande est transmise par les services de la préfecture, assortie de leur avis, au secrétariat général des affaires européennes. Or, la CAM a reconnu ne pas avoir accompli cette formalité préalable de notification.

Il convient également de rappeler les dispositions de l'article L. 1511-1 du CGCT qui énonce : « le conseil régional établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile (...) par les collectivités territoriales et leurs groupements. À cette fin, ces collectivités et groupements transmettent, avant le 30 mars de chaque année, toutes les informations relatives aux aides et régimes d'aides mis en œuvre dans leur ressort au titre de l'année civile précédente ». Dès lors que la CAM ne considère pas que les subventions versées à l'APFTE relèvent du régime européen des « aides d'État », elle ne transmet pas ces informations au conseil régional.

⁶⁴ Concernant l'aide au financement des compagnies aériennes, la seule possibilité octroyée aux entités publiques par les lignes directrices applicables de décembre 2005 à avril 2014 concernait le versement d'aides au démarrage pour l'exploitation de nouvelles lignes. La compatibilité de ces aides, qui pouvaient également couvrir les dépenses *marketing* nécessaires pour faire connaître la nouvelle liaison, était cependant subordonnée au respect de strictes conditions (par exemple la démonstration de la viabilité de la ligne, pendant une période substantielle, après l'extinction de l'aide). En outre cette aide, accordée pour une durée maximale de trois ans, ne pouvait excéder les coûts additionnels supportés par la compagnie pour le lancement de la nouvelle route qu'elle n'aurait plus à supporter en rythme de croisière. Les nouvelles lignes directrices sont encore plus strictes sur les conditions d'octroi des aides au démarrage des compagnies aériennes. En effet, elles sont désormais plafonnées à 50 % des redevances aéroportuaires pour la nouvelle liaison (de sorte que les dépenses de *marketing*, notamment, ne peuvent plus être prises en compte).

Au plan du droit européen, la Commission ne peut ordonner la restitution d'une aide au seul motif qu'elle n'a pas été préalablement notifiée (cf. arrêt de la CJCE du 11 juillet 1996, *Syndicat français de l'Express international contre La Poste*). Toutefois, l'article 10 du règlement précité du 22 mars 1999 énonce que, « Lorsque la Commission a en sa possession des informations concernant une aide prétendue illégale, quelle qu'en soit la source, elle examine ces informations sans délai ». Il importe également de rappeler que la Commission européenne peut aussi être saisie par les particuliers de plaintes concernant l'attribution d'aides publiques.

La CAM s'expose donc à ce que la Commission, saisie par un tiers d'informations relatives au caractère prétendument illégal des aides accordées à l'APFTE, mette en œuvre sa procédure formelle d'examen prévue à l'article 108 du TFUE. Il serait peu probable, au regard des considérations ci-dessus, que cette procédure puisse se conclure par une décision positive de la Commission. En ce cas, conformément à l'article 14 du règlement du 22 mars 1999, la Commission déciderait que : « L'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire ».

L'article L. 1511-1-1 du CGCT transfère la charge de cette récupération à la collectivité qui a accordé l'aide, en précisant qu'elle doit y procéder sans délai. De surcroît, ce texte prévoit que « les collectivités territoriales et leurs groupements supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ».

Par ailleurs, sans attendre l'issue de la procédure d'examen par la Commission, le seul défaut de notification préalable des aides accordées pourrait être sanctionné par les juridictions nationales. En effet, dans son arrêt susvisé du 11 juillet 1996, la Cour de Justice, saisie de questions préjudicielles par le tribunal de commerce de Paris, a dit « qu'une juridiction nationale à laquelle il est demandé d'ordonner la restitution d'aides doit faire droit à cette demande si elle constate que les aides n'ont pas été notifiées à la Commission (...) ».

La circulaire précitée du 26 janvier 2006 rappelle enfin que l'entreprise bénéficiaire est susceptible d'engager une action en responsabilité contre la collectivité ayant versé l'aide litigieuse, si l'obligation de restituer l'aide « lui cause un préjudice allant au-delà de la seule privation de l'aide ». Ce serait assurément le cas en l'espèce puisque l'obligation imposée à l'APFTE de restituer les aides reçues de la CAM conduirait, selon toute vraisemblance, à son placement en liquidation judiciaire.

Dès lors, tant au regard des règles de forme que de fond, les subventions versées à l'APFTE encourent un ordre de restitution prononcé par la Commission européenne, procédure dont la responsabilité juridique et financière pèserait, au moins partiellement, sur la CAM.

7.3.4. Conclusion

Il n'appartient pas à la chambre de trancher une question juridique dont l'appréciation souveraine relève concurremment des autorités et juridictions tant nationales qu'européennes.

En revanche l'analyse de la situation factuelle et de la réglementation qui pourrait s'y appliquer matérialise, *a minima*, l'existence d'un risque financier et juridique inhérent au versement par la CAM de subventions annuelles à l'APFTE. La régularisation *a posteriori* de la situation paraît de surcroît impossible.

Par conséquent, la chambre recommande à la CAM de notifier, avant tout nouveau versement, son prochain projet de subventionnement à la Commission européenne en sollicitant son avis sur la conformité de celui-ci à la réglementation sur les aides d'État.

Au demeurant, même à suivre l'avis de l'APFTE qui considère, confortée en cela par les deux consultations juridiques susvisées, que cette réglementation n'est pas applicable, le principe de précaution commande à la collectivité de procéder à cette notification préalable puisque, dans cette hypothèse, elle ne s'exposerait qu'à une décision d'incompétence ou d'irrecevabilité de la Commission.

La chambre ne peut partager le point de vue de l'association qui considère qu'une telle demande d'avis vaudrait reconnaissance par la CAM du caractère d'aide d'Etat à ses subventions. En effet, ce serait priver de toute portée ce mécanisme dit de « notification préalable » en considérant que la compétence de la Commission serait en quelque sorte liée, ce qui est manifestement contraire à la réalité.

Recommandation

10. Notifier préalablement à la Commission européenne tout nouveau projet de versement d'une subvention à l'APFTE et convenir avec celle-ci, qui bénéficie d'une subvention annuelle d'environ 400 000 €, d'une évaluation documentée des retombées économiques de ses actions de promotion. *Non mise en œuvre.*

8. L'USINE DE METHANISATION AMETYST

8.1. Historique

Le Grenelle de l'environnement⁶⁵ a fixé des objectifs en matière de développement durable pour la gestion des déchets, et notamment celui de la réduction des déchets partant en incinération ou en stockage, ainsi que l'amélioration de la valorisation organique des déchets ménagers⁶⁶. Sur ce point la cible était fixée à 35 % en 2012, puis 45 % en 2015, en cohérence avec les objectifs du plan départemental d'élimination des déchets, dans sa version révisée en 2001, qui prévoit une « hiérarchie du traitement des déchets » en donnant la priorité aux traitements de types recyclage et valorisation à l'incinération ou au stockage.

Le dernier rapport d'observations définitives de la chambre consacré à la construction et aux débuts d'exploitation de l'usine Amétyst, notifié le 26 juillet 2011, rappelait le caractère préoccupant, à cette date, du déficit d'exutoires dans l'agglomération de Montpellier.

Dans ce contexte la réalisation d'une usine de traitement des déchets par méthanisation répondait aux objectifs précités du Grenelle de l'environnement et le développement de cette filière était soutenu par L'ADEME⁶⁷, chargée également d'assurer l'évaluation des unités existantes.

⁶⁵ Loi dite « Grenelle I » du 03 août 2009 et loi le recyclage dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010.

⁶⁶ Source : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, commissariat général au développement durable.

⁶⁷ ADEME : Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

8.1.1. La construction de l'usine Amétyst

Une délibération du conseil communautaire du 14 juin 2005⁶⁸ a autorisé la signature d'un marché de construction avec le groupement Vinci Environnement / Sogéa Sud / AT&E. La maîtrise d'ouvrage de cette opération a été déléguée à la SERM.

Dans son rapport précité, la chambre relevait que :

- l'enveloppe financière, fixée à titre prévisionnel à 57 M€ HT, avait augmenté significativement entre octobre 2003 et octobre 2004, pour être portée à 72 M€ HT ;
- depuis son inauguration (en juillet 2008), l'exploitation de l'usine avait été affectée de nombreux dysfonctionnements, en particulier d'importantes nuisances olfactives générant de nombreuses plaintes de la part des riverains. Ces difficultés de fonctionnement résultaient d'un défaut de conception de l'ouvrage et avaient nécessité d'importants travaux supplémentaires de mise aux normes des installations, à la charge de la CAM, pour un coût significatif de 13,7 M€ HT. Au final, le coût global de construction de l'usine s'était élevé à 87,9 M€ HT.

Ces surcoûts et dysfonctionnements conduisaient la CAM à négocier avec le groupement des constructeurs l'indemnisation de ses préjudices. Par un protocole transactionnel du 27 juillet 2010, la collectivité obtenait ainsi en sa qualité de maître d'ouvrage une indemnité globale (pénalités de retard et pénalités pour non-respect des engagements de capacité de l'installation) de 5 799 318 € HT. Toutefois, l'étude de ce protocole révèle que, parallèlement, le groupement des constructeurs, en faisant valoir divers chefs de préjudice⁶⁹, a obtenu le paiement d'une indemnisation (qualifiée de « rémunération complémentaire » dans le protocole) de 6 587 373 € HT. L'incidence financière globale de ce protocole transactionnel s'est donc avérée défavorable pour la CAM.

Or, la CAM a subi d'autres préjudices financiers du fait des limites de capacité de l'outil livré par le constructeur puisque, par le biais de divers avenants, elle a tenté de compenser les préjudices d'exploitation allégués par son délégataire au motif précisément de ces contraintes constructives.

Au final, le décompte général définitif du marché approuvé le 25 février 2013 a été arrêté à la somme de 104 623 610,48 € TTC, en tenant compte des diverses indemnités et pénalités ci-dessus.

8.1.2. La conclusion de la première convention de DSP

Par délibération de la CAM du 23 juillet 2007⁶⁸, la convention de DSP pour l'exploitation de l'usine Amétyst a été attribuée au groupement Novergie (société du groupe Suez Environnement) / Vinci Environnement / Sogéa Sud. La durée globale de la convention était fixée entre 11,5 années et 13 années à compter de sa notification, soit 18 à 36 mois pour le suivi des travaux et les phases de mise au point et 10 années d'exploitation de l'unité en régime de croisière.

Il apparaît que deux des titulaires de la DSP (Vinci Environnement et Sogéa Sud) étaient également attributaires du marché de construction.

⁶⁸ Cf. ROD CRC Languedoc-Roussillon, 26 juillet 2011.

⁶⁹ Essentiellement, selon le groupement des constructeurs : le coût de certains travaux d'ajustement du *process* technique, les frais de délestage induits par les perturbations de la chaîne de traitement, causées par des déchets entrants partiellement non conformes au cahier des charges, les surcoûts liés à l'obligation d'affecter, puis de maintenir sur place pendant une durée plus longue que prévue, un effectif plus important et l'évolution défavorable de l'indice acier.

Par ailleurs, il était prévu qu'une société *ad hoc* serait créée par les membres de ce groupement, exclusivement dédiée à l'exploitation de l'usine de méthanisation. Cette société, dénommée Amétyst, a été constituée sous la forme d'une société par actions simplifiée et immatriculée au registre du commerce et des sociétés de Lyon le 22 décembre 2007. Le contrat de DSP était censé comprendre une annexe 11, intitulée : « conditions et engagements relatifs à la création de la société dédiée ». Ce document, non joint au contrat initial transmis à la chambre, a été réclamé à la CAM. En réponse, celle-ci a produit un document libellé : « Engagement à constituer une société *ad hoc* », qui ne comporte aucun titre ni référence à une annexe 11. La chambre rappelle que les annexes contractuelles font partie intégrante des obligations réciproques des parties et qu'en conséquence, il est indispensable de les référencer sans ambiguïté afin de prévenir toute difficulté d'exécution du contrat.

8.1.3. La réception des travaux et le sinistre incendie du 13 septembre 2010

En raison des nombreux dysfonctionnements ayant affecté les premiers mois d'exploitation de l'usine, la réception des travaux de construction a été refusée par la CAM, maître d'ouvrage⁷⁰, par courrier du 15 juin 2010.

Par suite, la CAM a conclu le 27 juillet 2010, avec le groupement des constructeurs du bâtiment représenté par la société Vinci Environnement, un protocole transactionnel prévoyant que les travaux de levée des réserves devaient être réalisés avant le 31 décembre 2010.

Parallèlement, aux termes d'un avenant du 26 juillet 2010, l'exploitation courante de l'usine (jusqu'ici assurée par le personnel du délégataire mais sous l'autorité et la responsabilité du constructeur) a été transférée à Amétyst à compter du 1^{er} août 2010, « afin d'éviter des dysfonctionnements d'exploitation générés par des interfaces constructeur-exploitant et permettre au constructeur de mobiliser toutes ses équipes avec des moyens accrus pour lever les réserves et réaliser les travaux de modification dans les délais (...) ».

Toutefois, un incendie accidentel est survenu le 13 septembre 2010 dans la zone de déshydratation des digestats⁷¹. Ce sinistre a conduit à faire fonctionner l'unité de méthanisation « en mode dégradé » (entre 10 et 20 % de ses capacités). Les travaux d'urgence rendus nécessaires par cet incendie ont été confiés, essentiellement à la société Vinci Environnement, sur le fondement de l'article 35 - II, 1^o, du code des marchés publics qui permet de négocier un marché, sans publicité préalable ni mise en concurrence pour « faire face à une urgence impérieuse ». Par suite, le protocole transactionnel précité n'a pu être exécuté.

Bien que, parallèlement, une procédure ait été engagée devant le tribunal administratif de Montpellier par l'assureur du bâtiment, aux fins d'obtenir la désignation d'un expert judiciaire⁷², les parties sont parvenues à conclure, dès le 7 juillet 2011, un avenant à ce protocole transactionnel. Aux termes de celui-ci, le groupement de constructeurs s'est engagé à assurer la reconstruction complète de toutes les installations touchées par l'incendie « à ses frais avancés, pour le compte de qui il appartiendra et sans reconnaissance de responsabilité », et ce, au plus tard le 31 mars 2012.

⁷⁰ Pour l'exécution de ce marché de travaux, la CAM a désigné comme mandataire la Société d'équipement de la région montpelliéraine (SERM). Compte tenu de cette qualité, et par souci de simplification, seule la CAM sera citée en qualité de maître d'ouvrage et de contractant dans la suite du rapport.

⁷¹ Le digestat est le produit résidu de la méthanisation, composé de matière organique non biodégradable, des matières minérales (azote, phosphore) et de l'eau.

⁷² Ce dernier a déposé son rapport définitif le 6 octobre 2014. La prise en compte des conclusions de ce volumineux rapport (178 pages) interviendra dans le cadre de l'instance judiciaire toujours en cours.

Ces travaux ont été exécutés dans les délais puisque le 30 mars 2012, un procès-verbal contradictoire de constat d'achèvement, valant réception des travaux, a été signé entre les parties. Les réserves mentionnées dans ce constat ont fait l'objet d'une levée complète constatée par procès-verbal contradictoire du 17 octobre 2012.

Ce point mérite d'être souligné en raison de son incidence sur la lecture de l'article 4 du contrat de DSP. En effet, celui-ci scinde l'exécution de la convention en quatre phases⁷³ et la dernière, correspondant à la « phase d'exploitation de l'unité », est ainsi définie : « De la réception de l'unité à la fin du présent marché : elle [la phase 4] correspond à l'exploitation de l'installation réceptionnée par le maître d'ouvrage jusqu'au terme du présent contrat, sous la responsabilité du délégataire de la présente convention. Sa durée est de 10 ans ».

Par suite, la réception définitive des travaux de construction de l'usine (le 30 mars 2012, voire le 17 octobre 2012) aurait dû correspondre au début de ladite phase 4. D'ailleurs l'expert judiciaire désigné suite à l'incendie a également considéré, au terme de son rapport, que l'usine avait redémarré le 2 avril 2012 dans des conditions jugées « correctes ». La CAM elle-même a confirmé que, depuis cette date : « aucun arrêt ayant entraîné la nécessité de détourner les déchets de la communauté d'agglomération n'a été à déplorer et l'unité Amétyst traite l'intégralité des déchets ménagers collectés sur le territoire des 31 communes-membres ».

Or, la plupart des avenants contractuels décrits ci-après produisaient leurs conséquences financières jusqu'au début de la phase 4. Dans ces conditions, en considérant, malgré les termes de la DSP, que cette phase 4 n'avait jamais débuté, la CAM s'est privée de la possibilité de limiter les coûts supplémentaires résultant de la mise en œuvre de ces avenants.

8.2. L'exécution de la DSP

8.2.1. Le cadre contractuel initial

Pour la CAM, la DSP avait comme objectif prioritaire de « favoriser la performance et les résultats plutôt que les moyens, s'agissant notamment de la valorisation des sous-produits de l'exploitation ; accroître l'engagement du délégataire dans le fonctionnement et les performances de l'usine (...). Pour aboutir à ces résultats, la collectivité souhaite confier au délégataire, sous son contrôle étroit, l'entière responsabilité de la filière de traitement par méthanisation et entend, en particulier, que le délégataire (...) assume l'entière responsabilité de la valorisation des sous-produits (...) et soit incité à améliorer les performances de l'usine et notamment à réduire le volume des refus devant être éliminés. » (article 2.1).

L'article 9 indiquait que l'usine était dimensionnée pour un flux annuel total de 203 000 tonnes de déchets, soit 170 000 tonnes de déchets résiduels (3 270 tonnes hebdomadaires) et 33 000 tonnes de bio-déchets (635 tonnes hebdomadaires). Le délégataire se voyait également imposer un taux minimal de 34 % de transformation des matières organiques en biogaz, permettant de générer 30 000 mégawatts par an d'électricité. Enfin, le taux de transformation des déchets résiduels devait être au minimum de 20 %.

⁷³ Ces phases, correspondant à des conditions d'exploitation et une rémunération différentes pour le délégataire, étaient calées sur les conditions de mise en service des installations telles que définies dans le marché de construction :

- phase 1 : du début du contrat au début des essais préliminaires à vide (d'une durée prévisionnelle de 7 mois) ;
- phase 2 : de ces essais à la fin des essais en charge (durée prévisionnelle : 5,5 mois) ;
- phase 3 : phase de mise en service industriel (durée prévisionnelle : 6,5 mois) ;
- phase 4 : phase d'exploitation proprement dite (durée : 10 ans).

L'article 16 rappelait qu'au cours des phases 2 et 3, c'est-à-dire jusqu'à la réception de l'usine, le constructeur était tenu par des objectifs de performance relatifs à la capacité de traitement, le bilan matière, la qualité des sous-produits et l'environnement. En phase 4, le délégataire était seul tenu par ces objectifs.

L'article 35 prévoyait des sanctions pécuniaires pour non-respect de ces engagements de performance⁷⁴. Toutefois, ces dernières n'ont jamais été appliquées par la CAM, le délégataire ayant fait valoir que le non-respect desdits engagements était dû, d'une part aux dysfonctionnements ayant affecté l'usine dès sa mise en route, puis aggravés par les désordres imputables au sinistre incendie et, d'autre part, plus globalement, aux défauts de conception de l'installation. Pour autant, la collectivité a jugé qu'elle n'avait pas la possibilité de rechercher la responsabilité du constructeur sur ces points, les dispositions du protocole transactionnel ayant réduit de manière significative, selon elle, sa capacité à agir contre lui.

8.2.2. Les avenants

Dix avenants au contrat de délégation de service public ont été signés. Ils sont retracés chronologiquement dans le schéma ci-dessous, et leur contenu est détaillé dans un tableau produit en annexe 7.

Les modifications opérées par ces avenants successifs semblent répondre à deux problématiques distinctes :

Les avenants n°s 1 à 7 prennent en compte le décalage entre les conditions d'exploitation définies dans le marché initial de conception-construction et celles constatées après la stabilisation du fonctionnement de l'unité.

Le constructeur n'ayant pas atteint certaines performances techniques, les conditions d'exploitation de l'usine s'en sont trouvées affectées. La décision a donc été prise de transférer au délégataire, par anticipation sur les termes du contrat, l'exploitation courante de l'usine en lieu et place du constructeur dès le 1^{er} août 2010 (avenant n° 4). Par ailleurs, la CAM a modifié les prestations confiées au délégataire, notamment la gestion du gros entretien renouvellement (GER). Elle a conservé à sa charge, en sa qualité de maître d'ouvrage, certains travaux d'amélioration (avenants n°s 1 à 4).

Suite au sinistre du 13 septembre 2010, deux avenants supplémentaires ont été conclus, confiant au délégataire la souscription, à frais partagés, d'une assurance « dommages aux biens et pertes d'exploitation » (avenant n° 5) et arrêtant les conditions d'exploitation de l'unité en régime transitoire jusqu'au 31 décembre 2011 (avenant n° 6).

Les dysfonctionnements supplémentaires résultant de cet incendie ont conduit au prolongement de la phase 3 (mise en marche industrielle de l'unité), entraînant un report de la réception des travaux de construction. Dans ce contexte, le délégataire a sollicité un ajustement des conditions de sa rémunération. Afin de permettre au délégant de déterminer l'incidence financière de cette demande, les parties ont convenues d'une nouvelle prolongation du régime transitoire jusqu'au 31 janvier 2012 (avenant n° 7).

⁷⁴ À savoir : 20 € HT/tonne de déchets non traités sur l'unité en cas de délestage au-delà des cas et quantités prévus par le contrat et 3 000 € HT/jour en cas d'interruption du service non imputable à un événement de force majeure. Par ailleurs, le non-respect de l'un des critères des performances environnementales ou des prescriptions de l'arrêté d'exploitation était sanctionné par des pénalités prévues à l'article 35-1, soit par constat et par jour 5 000 € pour les nuisances olfactives et 3 000 € pour les autres nuisances ou la violation des prescriptions de l'arrêté d'exploitation.

En revanche, les avenants n^{os} 8 à 10 n'impactent pas les prestations confiées au délégataire (à l'exception de quelques travaux supplémentaires d'amélioration), mais ont pour objet principal de prolonger le contrat durant le temps nécessaire à la négociation de nouvelles modalités contractuelles.

Ainsi, les conditions d'exploitation révisées par l'avenant n° 6 ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2012 au motif que les parties s'accordaient sur la nécessité de réaliser divers audits de l'installation. Ces derniers avaient pour objet de définir, après réception, les nouvelles modalités contractuelles techniques et financières pré-requises pour un passage en phase 4 (avenant n° 8).

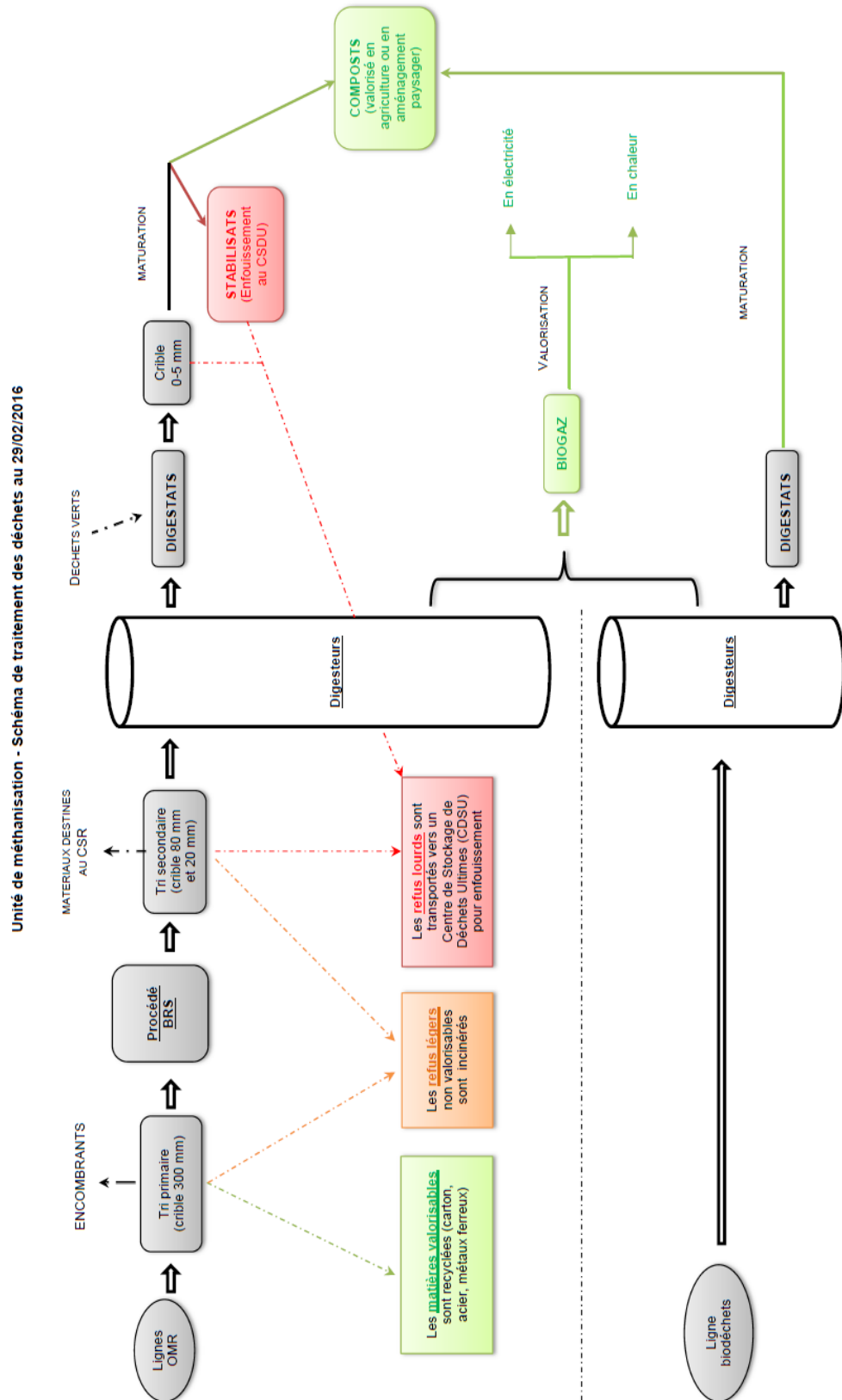
Puis, au 1^{er} novembre 2012, les parties ont considéré inabouti l'examen des différentes propositions et ont décidé de prolonger à nouveau les conditions d'exploitation du régime transitoire jusqu'au 30 juin 2013 (avenant n° 9).

Le fonctionnement de l'unité, stabilisé à compter du 30 mars 2012, permettait, depuis cette date, le traitement de l'intégralité des déchets de la CAM, mais réduisait la possibilité de réceptionner les déchets extérieurs au territoire communautaire. La CAM a considéré que cette capacité réduite de l'unité, ajoutée aux coûts d'exploitation supérieurs à ceux initialement envisagés, modifiait de manière substantielle la structure du risque du contrat. Par suite, elle a décidé de résilier le contrat, tout en prolongeant les conditions d'exploitation jusqu'au 31 décembre 2014 afin de disposer du temps nécessaire au lancement d'une nouvelle procédure d'attribution (avenant n° 10).

L'impact de ces avenants sur le montant et la structure de la rémunération du délégataire est traité dans la partie relative au bilan de la méthanisation.

8.3. Les résultats d'exploitation

Le processus de méthanisation peut être schématisé ainsi :



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Afin de permettre une analyse globale de l'exécution de la DSP, le tableau suivant a été élaboré en croisant les informations procédant du contrat lui-même avec celles fournies par la CAM en réponse et celles résultant des rapports d'activité du délégataire :

AMETYST - Bilan d'exploitation							
En tonnes/an sauf spécifications contraires		Capacité de l'usine	2010	2011	2012	2013	2014
Déchets entrants	En provenance de l'Agglomération	203 000	112 899	103 211	122 366	126 240	127 893
	- OMR (dt 15 000 t mélangées aux biodéchets vrac)	170 000	109 308	100 896	120 175	124 118	125 870
	- Biodéchets vrac+ RS	33 000	3 591	2 315	2 191	2 122	2 023
	En provenance des Tiers	-	487	-	142	3 363	4 262
	- OMR	-	-	Non renseigné	Non renseigné	-	-
	- Biodéchets	-	487	Non renseigné	142	3 363	4 262
	TOTAL AGGLO + TIERS	203 000	113 386	103 211	122 508	129 603	132 155
	- Part OMR	170 000	109 308	100 896	120 175	124 118	125 870
	- Part Biodéchets	33 000	4 078	2 315	2 333	5 485	6 285
	Tonnages traités (déchets entrants-délestage)		99 802	83 057	122 265	129 603	132 155
Déchets sortants	REFUS (déchets non valorisables)	105 400	96 254	71 944	108 795	111 963	115 217
	- Refus avant méthanisation	63 200	69 096	49 556	59 113	68 673	66 272
	- Stabilisats	42 200	27 158	22 388	49 682	43 290	48 945
	Valorisables		3 548	11 113	13 470	17 640	16 938
	Valorisation Matière						
	* Métaux ferreux	4 000	1 105	545	916	874	897
	* Cartons	1 700	-	-	-	-	-
	* Encombrants	2 800	-	-	-	-	-
	* Compost	32 100	1 308	Non renseigné	648	465	175
	OMR	27 800	1 115	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné
	Biodéchets	4 300	193	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné	Non renseigné
	Valorisation énergétique - Production de Biogaz en Nm3	14 400 000	8 078 167	3 488 757	8 702 237	7 535 889	8 713 972
	* dont électricité	30 000 MWh/an	9 387 MWh	5 061 MWh	18 090 MWh	16 172 MWh	18 690 MWh
	* dont chaleur	20 000 MWh/an	261 MWh	1 620 MWh	5 163 MWh	7 079 MWh	7 704 MWh
Tonnages traités/Déchets entrants			88,02%	80,47%	99,80%	100,00%	100,00%
Refus/Tonnages traités			96,44%	86,62%	88,98%	86,39%	87,18%
Déchets valorisables/Tonnages traités			3,56%	13,38%	11,02%	13,61%	12,82%

Source : contrat DSP et rapports annuels du délégataire

Sur l'ensemble de la période de contrôle, le tonnage des déchets réceptionnés sur le site reste très inférieur à la capacité théorique de traitement de l'installation. L'écart est particulièrement significatif concernant les biodéchets.

La valorisation matière est également extrêmement faible : alors que l'usine est censée produire jusqu'à 4 000 tonnes par an de « ferrailles valorisables » et 32 100 tonnes de compost (toutes origines confondues), le volume des métaux valorisés a varié entre 14 % et 28 % de l'objectif, tandis que pour les composts, ce ratio chute à 4 % pour la meilleure année et 0,5 % pour la pire (en 2014).

Le bilan en termes de valorisation énergétique n'est guère plus favorable. Depuis la reprise de l'usine en fonctionnement normal, la production électrique peine à dépasser 60 % de l'objectif affiché de 30 000 MWh. Il en est de même pour la production de chaleur qui est restée en deçà des 40 % de l'objectif (soit 20 000 MWh) pour les deux meilleures années de la période (2013 et 2014).

La collectivité soutient que l'analyse de la chambre est erronée au motif que les bilans de production énergétique seraient à mettre en rapport, non avec les tonnages contractuellement prévus, mais avec ceux effectivement réceptionnés et traités sur l'usine.

Ce point de vue revient à négliger les engagements contractuels sur la base desquels, non seulement l'investissement a été décidé, mais aussi le délégataire a été choisi. De même, ces

éléments théoriques mais contractualisés ont permis de bâtir le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat, sur lequel repose l'équilibre financier de la délégation et, par suite, l'engagement de la collectivité.

Par ailleurs, négliger ces références contractuelles priverait d'objet les différentes évolutions du *process* technique mis en œuvre au sein d'Amétyst au cours de la période afin de pallier ces difficultés. Or, jusqu'au sinistre, le constructeur a modifié plusieurs fois le mode de fonctionnement afin d'affiner les réglages et améliorer les rendements. Puis, après le sinistre, un autre procédé (dit « tout BRS⁷⁵ ») a été adopté sur les préconisations du délégataire. La CAM a indiqué que ce mode d'exploitation permettait une « production de biogaz accrue et stable et, par conséquent, une augmentation sensible de la production d'électricité et de chaleur » et que ces « forts rendements énergétiques » étaient « sans comparaison avec les autres installations de méthanisation », permettant d'alimenter à terme 2 300 logements (contre 1 400 actuellement) ainsi qu'une clinique, en eau chaude sanitaire et en chauffage.

Pour autant, malgré cette présentation positive des résultats, le tableau ci-dessus démontre que le bilan demeure décevant. La CAM a pris conscience de la situation puisqu'elle a commandé un audit (technique et financier) de l'installation, conjointement avec son délégataire.

Ce rapport, déposé en mai 2013, a confirmé que diverses contraintes constructives⁷⁶, affectant la quasi-totalité des étapes de traitement, limitent la capacité réelle de traitement de l'usine. Les auditeurs ont conclu que : « l'ensemble des éléments transmis tend à démontrer qu'une capacité de traitement de l'ordre de 130 000 tonnes d'OMR/an constituerait un niveau de traitement rationnel ».

Pourtant la CAM n'a pas recherché la responsabilité du constructeur sur ces points, au-delà de la conclusion du protocole transactionnel du 27 juillet 2010 (dont on rappelle qu'il s'est traduit par un bilan financier globalement à son désavantage). Si, selon la collectivité, la signature de cette transaction la privait de toute nouvelle action à l'encontre du constructeur, force est de constater que le contexte contractuel particulier de l'opération (deux des titulaires de la DSP étant également attributaires du marché de construction) ne l'a pas placée dans une situation de négociation favorable. Au final, la CAM a supporté définitivement l'essentiel des coûts supplémentaires résultant des limites constructives de l'usine.

8.4. Le contrôle du délégataire par la CAM

8.4.1. Les moyens du contrôle

Les dispositions contractuelles (articles 32 et 33) prévoient un droit de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière de la délégation. Il est mis en œuvre par les agents de la collectivité ou par des organismes qu'elle choisit, et s'effectue à travers différents documents produits par le délégataire :

- ceux retraçant les opérations de suivi (suivi des flux entrées / sorties, suivi des lots de compost, carnet de bord journalier, contrat d'entretien et de maintenance) ;
- les rapports hebdomadaires et mensuels rassemblant des informations sur les prestations réalisées ;

⁷⁵ Le BRS est un tube rotatif dans lequel est pratiquée une pré-fermentation aérobie des ordures ménagères.

⁷⁶ Ces limites constructives résultent principalement du volume de la fosse de stockage, du dimensionnement de la chaîne de tri primaire et des tubes de pré-fermentation, de la mise en service de 5 digesteurs seulement sur les 8 prévus initialement, du débit des presses dans l'atelier de déshydratation, de la capacité de traitement de la zone de maturation ainsi que des conditions de fonctionnement de la chaîne d'affinage.

- le rapport annuel technique et financier.

La CAM s'appuie sur les deux premiers documents pour établir différents tableaux de bord mensuels de suivi de l'activité du délégataire, mentionnant notamment les tonnages entrants et sortants, les tonnages entrants par apporteur, les tonnages des refus traités sur les installations extérieures ou encore les résultats des analyses réglementaires environnementales. Ces divers tableaux de bord permettent d'assurer un suivi efficient de l'activité du délégataire.

8.4.2. Les rapports annuels du délégataire sur la période 2010-2014

Le contenu du rapport annuel est régi par les dispositions combinées des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT. L'article 33.3 du contrat de DSP complète ces dispositions en imposant au délégataire de produire une série d'informations et de documents tant dans son compte-rendu technique que financier.

L'examen des rapports remis par le délégataire sur la période montre qu'aucun rapport ne satisfait pleinement à l'ensemble des obligations légales ou contractuelles. Les points d'insuffisance suivants peuvent être relevés :

- La variabilité du contenu

En 2010 et 2014, un tableau intitulé « coût de revient à la tonne reçue » est annexé au compte rendu financier, sans que le délégataire explique les raisons de sa non-production pour les autres exercices.

De plus, contractuellement, un inventaire actualisé des actifs immobilisés doit être produit annuellement. Or, en 2010, seul un tableau basique et imprécis était annexé, tandis que pour les trois exercices suivants, le délégataire se contentait de renvoyer à la liasse fiscale sans plus de précision. Or, ce document ne vaut pas inventaire. Seul pour l'exercice 2014 un inventaire répondant aux exigences contractuelles a été produit.

- Le caractère descriptif et strictement annuel des informations du compte-rendu financier

Dans ce document le délégataire établit une synthèse succincte des principaux faits annuels ayant impacté les comptes (évolution des charges, des produits, du chiffre d'affaires, du résultat d'exploitation, avenants...), en complément du compte de résultat qui rappelle les éléments chiffrés de l'année précédente.

En revanche, le délégataire ne présente pas d'information financière pluriannuelle et rétrospective, en particulier sur l'incidence des avenants. Or, eu égard au décalage apparu au fil des exercices entre le compte d'exploitation prévisionnel et les comptes de résultats effectifs, cette information apparaissait indispensable pour informer les élus et les usagers de la collectivité sur le coût du contrat de délégation depuis l'origine.

- Le non-respect de l'intégralité des exigences contractuelles

Sur toute la période de contrôle, le délégataire mentionne dans son rapport financier « qu'un certain nombre d'informations financières à transmettre à la collectivité selon la DSP sont sans objet », sans en préciser les raisons. Parmi ces éléments peuvent être cités : le compte d'exploitation prévisionnel de l'exercice en cours, celui actualisé des exercices restant à courir ou encore le plan prévisionnel de GER.

Outre cette méconnaissance unilatérale de dispositions contractuelles, cette position est discutable au regard de l'évolution du contrat qui s'est traduite précisément par un ajustement important des coûts et des recettes. De plus, l'absence du planning prévisionnel GER est d'autant plus étonnante que ces dépenses sont mentionnées dans le descriptif des charges de l'exercice. Il convient de noter que l'absence de ces éléments avait déjà été relevée par l'audit technique et financier établi en mai 2013 par un cabinet externe portant sur les exercices 2008 à 2011.

En conclusion, le contenu de ces rapports n'apparaît pas à la hauteur des enjeux de la délégation, d'autant que celui du « rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets », produit par la CAM, est restreint aux informations réglementaires⁷⁷ et ce, bien que l'ADEME⁷⁸ recommande l'utilisation d'indicateurs complémentaires comme les coûts de la collecte et/ou du traitement à la tonne et par habitant, ainsi que l'indication des variations pluriannuelles et de leurs causes.

Or, indépendamment de servir au contrôle exercé par la collectivité délégante, ces rapports annuels constituent la principale source d'informations des élus et des usagers. De surcroît, au regard des difficultés rencontrées dès la mise en route de l'exploitation d'Amétyst et du fort enjeu technique et financier que représente la méthanisation, ces rapports du délégataire devaient d'autant plus respecter les obligations réglementaires et contractuelles.

Ils auraient gagné également, tout comme les rapports produits par la CAM, à être enrichis d'indicateurs complémentaires et lisibles, socles d'une meilleure information des élus et des usagers, notamment dans le cadre des commissions consultatives des services publics locaux.

Dans le cadre de l'exécution du nouveau contrat de DSP, la collectivité a indiqué que les données financières du rapport annuel du délégataire seraient désormais présentées dans un cadre harmonisé. Par ailleurs, au moyen de la redevance annuelle de contrôle perçue du délégataire, elle a été en mesure de conclure un marché public de prestations de service avec un groupement de bureaux d'études, chargé du contrôle de l'exécution du contrat.

8.4.3. La cession des actions de la société délégataire

L'examen de l'extrait Kbis de la société Amétyst annexé à son rapport annuel d'activité de l'année 2012 a révélé que celle-ci avait été « réduite à un associé unique à compter du 7 février 2011 ». La CAM, interrogée, a produit un courrier de son délégataire du 19 novembre 2010, par lequel celui-ci l'informait que les sociétés Vinci Environnement et Sogéa Sud, qui détenaient chacune 15 % du capital de la société Amétyst, avaient cédé leurs participations à la société Novergie (le 16 août 2010 pour Vinci Environnement et le 23 août 2010 pour Sogéa Sud). Cette

⁷⁷ Décret n° 2000-404 du 11 mai 2000 qui mentionne deux indicateurs : le montant annuel global des dépenses du service et leurs modalités de financement et celui des principales prestations rémunérées à des entreprises sur contrat.

⁷⁸ Guide de mise en œuvre du prix et de la qualité du service public.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

dernière était donc devenue (à compter du mois d'août 2010 et non de février 2011 comme mentionné par erreur dans l'extrait Kbis susvisé) l'unique actionnaire de la société.

Or, dans sa délibération du 23 juillet 2007, le conseil de communauté de la CAM a choisi de retenir comme délégataire un groupement d'entreprises, composé des sociétés Novergie, Vinci Environnement et Sogéa Sud.

Conformément à cette décision, « l'engagement à constituer une société *ad hoc* » pris le 27 juin 2007 par la société Novergie et présenté par la CAM comme constituant l'annexe n° 11 de la convention de DSP, précise effectivement que Novergie s'engage à ce que les trois sociétés figurent au capital de la société Amétyst. De manière encore plus explicite, un document produit par la CAM intitulé « Pièce administrative - Présentation du groupement » et daté du 6 juillet 2007 (soit postérieur à l'engagement précité) énonce : « Sauf accord préalable et exprès de Montpellier Agglomération sur une éventuelle cession d'actions et après l'agrément de l'éventuel cessionnaire par la collectivité, chacun des membres du groupement s'engage à conserver l'intégralité de sa participation au capital de la société dédiée (...) et ce, pendant toute la durée du contrat ».

Or, invitée à justifier de son autorisation à cette modification dans le capital de son délégataire, la CAM n'a produit aucun autre document qu'un procès-verbal d'une assemblée générale extraordinaire de la société Amétyst du 7 février 2011 prenant acte des cessions d'actions intervenues. Évidemment cette pièce ne vaut pas décision d'agrément préalable par la collectivité.

Force est donc de constater que le délégataire n'a pas respecté ses engagements contractuels. Pour autant, la CAM ne semble jamais en avoir tiré argument alors qu'elle aurait été fondée à faire valoir que son assemblée délibérante avait retenu comme délégataire un groupement d'entreprises et non une société dédiée ne comprenant, comme associé unique, qu'une seule des sociétés de ce groupement. D'ailleurs, l'article 37 du contrat de DSP, relatif aux causes de déchéance du délégataire, prévoit que cette déchéance pourra notamment être prononcée : « si le délégataire voit la détention de son capital modifiée dans des conditions telles que seraient remises en cause les garanties professionnelles et financières agréées lors de la passation des présentes ».

À tout le moins, cette cession des actions de la société délégataire à hauteur de 30 % de son capital aurait pu motiver, dès la connaissance des actes litigieux, une résiliation du contrat pour motif d'intérêt général sur le fondement de la jurisprudence du Conseil d'État du 31 juillet 1996 (*Société téléphérique du Mont-Blanc*).

La collectivité argue en réponse que cette concentration du capital de la société Amétyst entre les mains d'un unique associé ne remettait pas en cause les garanties professionnelles et financières du délégataire, pouvant justifier la mise en œuvre de la procédure de déchéance prévue au contrat, mais signifiait au contraire un renforcement de la responsabilité de sa société mère, Novergie.

8.4.4. La perte de la moitié du capital social de la société Amétyst

Dès la clôture de l'exercice 2009, qui s'est soldé pour la société Amétyst par une perte comptable de près de 1,4 M€, ses capitaux propres sont devenus négatifs (- 822 k€), rendant de ce fait applicables les dispositions de l'article L. 223-42 du code de commerce⁷⁹.

Conformément à ces dispositions, la société Amétyst a, lors d'une assemblée générale mixte du 23 juin 2010, décidé de ne pas prononcer la dissolution et constaté qu'elle serait tenue « avant le 31 décembre 2012, soit de réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes n'ayant pas pu être imputées sur les réserves, soit de reconstituer ses capitaux propres à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social ».

Or, l'analyse des bilans et des comptes de résultats de la société Amétyst déposés au greffe du tribunal de commerce démontre qu'au 31 décembre 2014 la situation n'était toujours pas régularisée (les capitaux propres demeurant, à cette date, encore légèrement négatifs : - 29 k€).

Sur ce point, les rapports du commissaire aux comptes pour chacun des exercices concernés (2012, 2013 et 2014) apparaissent particulièrement elliptiques puisqu'ils se contentent d'indiquer : « Sans remettre en cause l'opinion exprimée ci-dessus, nous attirons votre attention sur le point exposé dans le paragraphe "Principes et méthodes comptables" de l'annexe exposant les raisons qui ont conduit la société à retenir le principe de continuité d'exploitation ». Il est donc nécessaire de se référer à cette annexe pour y trouver la motivation suivante : « Les difficultés rencontrées par la société et qui ont engendré des capitaux propres négatifs ne remettent pas en cause le principe de continuité d'exploitation, l'appartenance de la société à un groupe lui permettant de bénéficier du soutien de sa maison mère par l'intermédiaire, entre autre, du financement de son activité par apport en compte courant ». Cette mention laconique disparaît toutefois totalement du rapport afférent à l'exercice 2014 bien que la situation ne soit pas encore régularisée à cette date.

Quoiqu'il en soit, la CAM ne pouvait ignorer la situation puisque le rapport d'audit commandé à l'occasion des négociations menées avec Amétyst au sujet d'un éventuel ultime avenant (cf. ci-après), avait précisément évoqué cette difficulté. Ce document, daté du 12 avril 2013, indiquait en effet : « SITA (société mère de Novergie) ne compte pas recapitaliser la société dédiée afin de ne pas immobiliser de capitaux qui sont rémunérés par le contrat à un taux de 10 % (...). Vis-à-vis du commissaire aux comptes, l'assemblée générale d'Amétyst a pris en 2011 une délibération d'engagement de recapitalisation (obligation légale) mais ne mettra pas en œuvre cette délibération ».

La chambre s'étonne de lire aussi clairement formalisée la volonté de méconnaître une obligation légale, fût-elle dépourvue de sanctions, tout particulièrement s'agissant d'un délégataire de service public. La CAM aurait pu réclamer une régularisation de la situation, en exigeant de son délégataire qu'il procède à une recapitalisation conforme aux dispositions du code de commerce.

En réponse, la collectivité a rappelé qu'aux termes du document précité (valant annexe 11 du contrat), la société Novergie s'était engagée à son égard à : « demeurer solidairement

⁷⁹ « Si, du fait de pertes constatées dans les documents comptables, les capitaux propres de la société deviennent inférieurs à la moitié de son capital social, les associés décident, dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société. Si la dissolution n'est pas prononcée (...), la société est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes est intervenue, de réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes qui n'ont pu être imputées sur les réserves, si, dans ce délai, les capitaux propres n'ont pas été reconstitués à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social (...). À défaut (...) tout intéressé peut demander en justice la dissolution de la société. Il en est de même si les dispositions du deuxième alinéa ci-dessus n'ont pas été respectées (...) ».

responsable de la société Amétyst jusqu'à l'extinction de l'ensemble des droits et obligations liés à l'exécution de la convention de délégation ».

Pour autant, elle déclare avoir pris acte des observations de la chambre et s'engage à mettre en œuvre sur ce point tous les contrôles et demandes de régularisation nécessaires.

8.5. La conclusion d'une nouvelle DSP

8.5.1. La procédure de résiliation du premier contrat

8.5.1.1. La tentative préalable de négocier un ultime avenant pour pouvoir aller au terme de la DSP

L'avenant contractuel n° 8, notifié le 23 février 2012, avait prévu la réalisation d'un audit contradictoire de l'installation afin d'envisager les « modalités techniques et financières de la poursuite de l'exploitation ». Cet audit financier et technique a été conclu en mai 2013. L'analyse a permis de considérer que le fonctionnement de l'usine était stabilisé depuis mai 2012. Par suite, la CAM a souhaité engager des négociations avec son délégataire afin de conclure un nouvel avenant (dit « pérenne ») qui permettrait de poursuivre l'exploitation de la DSP jusqu'à son terme (août 2020). Dans cette perspective, la collectivité a demandé à la société Amétyst de lui remettre un nouveau prévisionnel d'exploitation sur les années restant à courir, tenant compte des contraintes financières et techniques mises en exergue par l'audit et de l'effet d'expérience du site progressivement acquis.

Le projet d'avenant n° 10 élaboré par le délégataire a été soumis, après négociations, aux cabinets précités pour une analyse critique. Leur conclusion a été la suivante : « Nous attendions, de façon non exhaustive, une optimisation progressive des charges de personnel due à un effet d'apprentissage, un accueil croissant des déchets tiers notamment issus de l'industrie agro-alimentaire et une maximisation de la valorisation énergétique via une fourniture croissante de chaleur. Cependant les efforts proposés par le délégataire ne permettent pas une amélioration sensible de la part du coût du service prise en charge par la CAM et il n'est pas possible de retrouver une structure de risque garantissant l'esprit de la DSP initiale ».

Considérant que la proposition d'avenant définitive aurait eu pour effet de modifier de façon substantielle plusieurs éléments essentiels du contrat initial, ce qui l'entacherait d'illégalité au regard de la jurisprudence administrative, la CAM a estimé, nonobstant les manquements du délégataire identifiés ci-dessus, qu'elle n'avait pas d'autre choix que de prononcer la résiliation de la DSP pour motif d'intérêt général. Par délibération du 26 juin 2013, le conseil de la CAM a donc approuvé l'avenant portant résiliation amiable de cette convention à effet du 31 décembre 2014.

Cette analyse qui, au demeurant, relève de la seule responsabilité de la collectivité, repose principalement sur l'idée que le non-respect par le délégataire de ses engagements de performance résulte exclusivement des limites techniques de l'outil livré par le constructeur.

8.5.1.2. L'appréciation de l'existence d'un motif d'intérêt général

En matière de contrats administratifs, la personne publique contractante dispose toujours de la faculté de résilier unilatéralement la convention pour un motif d'intérêt général⁸⁰.

⁸⁰ Cf. CE, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval* (recueil LEBON, p. 246).

Cette notion se confond le plus souvent avec l'intérêt du service public délégué. La légitimité de ce motif d'intérêt général est susceptible d'être contrôlée par le juge administratif qui peut, à défaut, retenir la responsabilité contractuelle de la collectivité délégante. Il résulte de la jurisprudence, très peu fournie sur le sujet, que le motif d'intérêt général doit permettre de justifier, qu'à la date à laquelle la collectivité délégante prend sa décision, « l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles ».

En l'espèce, il peut donc être relevé une certaine contradiction à engager des négociations avec le délégataire en vue de conclure un ultime avenant permettant de poursuivre l'exploitation jusqu'au terme du contrat de DSP (ce qui tend à démontrer que cela serait concevable), puis à considérer que seule une résiliation pour motif d'intérêt général est possible (supposant l'existence de motifs extérieurs à la relation contractuelle, donc non susceptibles de disparaître par l'effet de pourparlers entre les parties). Au cas particulier, il semble plutôt que la résiliation soit venue sanctionner l'échec des négociations conduites avec l'exploitant. D'autant que les motifs « d'intérêt général » invoqués ne paraissent pas à l'abri de toute critique.

En effet, au plan technique le changement de *process* ne peut pas être une cause déterminante dans la mesure où la CAM a indiqué que ce nouveau mode de conduite de l'installation avait été mis en œuvre dès l'achèvement des travaux de reconstruction de l'atelier de déshydratation, en mars 2012. Il ne s'agit donc pas d'un motif réellement nouveau imposant de procéder à la résiliation du contrat au 31 décembre 2014, surtout que d'autres modifications techniques avaient été auparavant prises en compte dans le cadre d'avenants. Ainsi l'avenant transactionnel rappelle que : « quatre avenants successifs ont été conclus afin de confier à la société Amétyst des prestations supplémentaires non prévues dans la convention initiale, relatives notamment à la prise en charge de la conduite courante de l'installation en ce compris la gestion du gros entretien renouvellement (GER) en lieu et place du constructeur à compter du 1^{er} août 2010 (...) ».

Quant au plan financier, les motifs invoqués résultent exclusivement des « contraintes constructives ». Le protocole transactionnel précise d'ailleurs que « les modalités de fonctionnement sont significativement différentes de celles prévues par le constructeur, l'exploitant ayant dû s'adapter aux contraintes constructives listées ci-dessous, fonctionnement de l'unité que l'on peut considérer comme stabilisé depuis mai 2012 ».

S'il n'appartient pas à la chambre de se substituer à la CAM dans l'appréciation du motif d'intérêt général invoqué au soutien de la résiliation, il convient néanmoins d'observer que, dès lors que ce motif trouve son origine dans les contraintes de fonctionnement induites par les installations livrées par le constructeur, son existence était établie dès la réception des travaux (coïncidant avec un fonctionnement stabilisé de l'usine) ou, *a minima*, dès le rapport d'audit technique déposé en mai 2013.

Dans ces conditions, la décision de privilégier l'engagement de pourparlers avec le délégataire (alors qu'il était très vraisemblable que des modifications substantielles du contrat d'origine, prohibées par la jurisprudence, seraient nécessaires), plutôt que de procéder immédiatement à la résiliation de la DSP, tout en maintenant les effets financiers des avenants, a permis au délégataire de connaître deux nouveaux exercices d'exploitation particulièrement lucratifs. En effet, alors que selon la CAM le contrat de DSP n'était toujours pas entré en phase 4 (c'est-à-dire en période de pleine exploitation), le bénéfice net comptable de la société Amétyst a été de 2,45 M€ en 2013 et de 1,68 M€ en 2014 (tandis que le compte d'exploitation prévisionnel prévoyait pour les exercices de phase 4 un bénéfice annuel net moyen de 488 k€⁸¹).

⁸¹ Après impôt sur les sociétés.

La collectivité fait toutefois observer que ces résultats tiennent également compte des indemnités de résiliation qui ont été perçues de manière échelonnée au cours de ces deux exercices.

8.5.1.3. Les incidences financières de la résiliation

La résiliation du contrat de DSP a impliqué pour la CAM le paiement d'une indemnité globale de résiliation de 4,7 M€, décomposée comme suit :

Objet	Montant (HT)
Remboursement des travaux d'urgence	152 957,10 €
Valeur nette comptable des biens de retour	1 172 087,30 € ⁸²
Rachat du stock	1 200 365,79 €
Indemnisation des pertes financières au titre des exercices 2009 à 2011	1 293 572,00 €
Indemnisation de la marge nette non perçue du 01/01/2008 au 30/06/2013	432 068,00 €
Pertes de valorisation électrique sur le premier semestre 2013 ⁸³	450 000,00 €
Pertes de résultats pour les exercices 2013 et 2014	Néant ⁸⁴
Pertes de résultats pour les exercices restant à courir jusqu'au terme normal du contrat	Néant ⁸⁵

Source : avenant n° 10 + facture rachat stock

L'indemnité allouée conventionnellement par la CAM est sensiblement inférieure au montant des prétentions du délégataire qui réclamait, au titre de ses différents chefs de préjudice, une somme globale de plus de 9,3 M€. Néanmoins, le montant de cette indemnité globale, apprécié au regard des résultats financiers du délégataire au cours des deux derniers exercices d'exploitation, a fortement aggravé, pour la CAM, le bilan financier de la méthanisation résultant du premier contrat d'exploitation.

8.5.2. La conclusion du nouveau contrat

8.5.2.1. La procédure suivie

La procédure de passation du nouveau contrat de délégation de service public a été conduite conformément aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du CGCT.

Pour le pilotage de celle-ci, et en particulier l'analyse du choix du mode de gestion, des candidatures réceptionnées puis des offres déposées, la CAM s'est adjoint les services d'une

⁸² Soit 707 677,18 € pour l'installation de désulfuration biologique du biogaz, 84 410,12 € pour divers matériels de bureau et 380 000 € au titre des frais de R&D et de mise en œuvre du dispositif NOSE.

⁸³ Elles résulteraient des travaux effectués sur le réseau biogaz qui auraient contraint le délégataire à baisser sa production pour permettre aux entreprises d'intervenir sur ce réseau.

⁸⁴ L'avenant transactionnel n° 10 a prévu que le délégataire pouvait prétendre à un résultat net minimal de 892 824 € au titre de ces deux exercices. Dès lors que son résultat net réel a été, pour ces deux exercices, supérieur à ce seuil minimal, aucune indemnité ne lui a été versée à ce titre.

⁸⁵ Ce chef de préjudice devait être traité selon la procédure de conciliation prévue à l'article 38 du contrat de délégation ou, à défaut, d'accord entre les parties, par voie juridictionnelle. D'après la CAM, aucune indemnité n'a été versée à ce titre au délégataire dès lors que sa marge réalisée sur les exercices 2013 et 2014 s'est avérée supérieure à celle attendue au compte d'exploitation prévisionnel initial.

équipe de trois cabinets⁸⁶. Le rapport d'analyse produit conjointement par ces cabinets est apparu très complet.

La procédure initiée en juillet 2013 a permis de collecter cinq candidatures, émanant des sociétés Tiru, Onyx Languedoc-Roussillon, Novergie, Idex Environnement et du groupement Urbaser Environnement / Urbaser SA. Seuls les trois derniers candidats ont finalement déposé des offres, le groupe Tiru et la société Onyx (groupe Véolia)⁸⁷ ayant retiré leur candidature.

Les offres reçues ont été jugées, par la commission de délégation de service public, complètes et conformes aux exigences du règlement de consultation.

Dans sa séance du 26 juin 2014, la commission de délégation de service public, se fondant sur le rapport d'analyse des offres précité, a « constaté que les trois candidats présentaient des solutions techniques, organisationnelles et financières acceptables au regard des exigences du document définissant les principales caractéristiques du contrat à intervenir », puis a conclu que « la diversité des propositions et de leurs niveaux d'élaboration, compte tenu de la complexité et des exigences inhérentes à l'exploitation de l'unité de méthanisation Amétyst, nécessite une négociation avec chacun des candidats afin de les optimiser (...). La commission de délégation de service public propose donc à l'autorité habilitée à signer le contrat d'engager les négociations avec les sociétés Novergie, Idex et Urbaser ».

À l'issue des négociations, l'exécutif de l'autorité délégante a choisi comme délégataire la société Novergie en motivant sa décision notamment, par les considérations suivantes :

- des travaux de modernisation du site plus ambitieux que ceux de ses concurrents (7,6 M€⁸⁸ contre 5,7 M€ pour Urbaser) ;
- des dispositions techniques et organisationnelles apportant de plus grandes garanties quant à l'écoulement des composts produits ;
- un *process* permettant de produire 16 à 19 % de biogaz en plus que les autres candidats et permettant de minimiser les refus ;
- une garantie à première demande supérieure à celle des deux autres candidats, ainsi qu'un engagement ferme à recapitaliser la société dans le cas où ses résultats nets seraient négatifs ;
- et un niveau de prix, « un peu plus élevé que Urbaser et quasi similaire à celui d'Idex ».

Au regard de ce rapport, l'assemblée délibérante de la CAM, dans sa séance du 30 octobre 2014⁸⁹, a entériné le choix de la société Novergie. Le nouveau contrat de délégation de service public, d'une durée de dix ans courant à compter du 1^{er} janvier 2015, a été signé le 12 novembre 2014.

Au final, la régularité de la procédure suivie n'appelle aucune observation.

⁸⁶ Composée d'un cabinet d'avocats spécialisé en droit public, d'un bureau d'études, d'ingénierie et de conseil assurant, au profit des collectivités territoriales, des missions d'ingénierie, de maîtrise d'œuvre, de conseil et d'audit dans les secteurs de l'eau, de l'environnement, de l'énergie et des déchets, ainsi que d'un autre cabinet de consultants spécialisé notamment dans l'assistance, le contrôle et l'audit financier des procédures de délégation de service public.

⁸⁷ Dont l'offre avait été retenue lors de la consultation pour la précédente DSP (avec un coût à la tonne inférieur à celui proposé par Novergie, qui avait cependant été préférée au motif notamment qu'elle présentait une meilleure gestion préventive des nuisances et garantissait une utilisation optimale des capacités de traitement de l'usine).

⁸⁸ Il s'agit principalement de travaux visant à optimiser le tri mécano-biologique des OMR avant leur introduction dans les digesteurs (environ 3 M€), de travaux de « séparation et mise en balle d'une fraction combustible » (pour 2,2 M€) et divers autres travaux (réalisation d'un bâtiment de stockage, de remise en état de fonctionnement d'un digesteur, etc.) - Source : note justificative n° 21 annexée au volet 3 (données financières) de l'offre finale de Novergie.

⁸⁹ Délibération n° 12572 déposée en préfecture le 5 novembre 2014.

8.5.2.2. Le nouveau cadre contractuel

Comparativement au premier contrat, les principales caractéristiques de la nouvelle convention de DSP sont les suivantes :

- la prise en compte effective de la capacité réelle de traitement de l'usine, évaluée à 140 000 tonnes/an de déchets résiduels collectés en mélange (au lieu des 170 000 t/an prévues initialement) ;
- la non-garantie par la CAM d'un volume minimum d'apport de déchets au délégataire ;
- des travaux de modernisation de l'usine visant principalement à affiner la matière organique avant digesteurs, en vue d'améliorer le flux apte à la production de compost normé ;
- la réalisation d'une station de pré-traitement des effluents liquides avant leur rejet dans le réseau d'assainissement (pour un coût global d'environ 1,8 M€), permettant à terme de réduire le montant de la redevance assainissement⁹⁰ ;
- la production d'un nouveau flux valorisable à partir des OMR : les matériaux combustibles à haut pouvoir énergétique, lesquels permettront, après traitement dans une autre usine du groupe SITA, de produire des CSR (combustibles solides de récupération), valorisables en filière cimenterie ;
- de nouveaux engagements de la part du délégataire qui garantit :
 - un taux minimum de production de biogaz par tonne de déchets entrants⁹¹ ;
 - une quantité minimale de compost normé par tonne de déchets entrants⁹², représentant une moyenne annuelle supérieure à 25 000 tonnes (provenant des OMR) – contre moins de 1 000 t/an dans le précédent contrat – et supérieure à 7 400 tonnes (provenant des biodéchets) – contre une production antérieure quasiment nulle ;
 - le respect des *maxima* suivants en termes de taux de refus : 52 % du tonnage traité en matière d'OMR et 2 % du tonnage traité en matière de biodéchets⁹³ ;
 - l'apport d'un minimum de 10 000 t/an de déchets OMR (à partir de 2017) et environ 3 400 t/an de biodéchets provenant de tiers, pour le traitement desquels une participation est versée à la CAM en sa qualité de propriétaire de l'usine⁹⁴ ;
- les frais de siège pris en charge par le délégataire sont plafonnés à 400 k€/an, alors qu'ils se sont élevés en moyenne sur la période de contrôle à 922 k€/an⁹⁵.

Il est intéressant d'observer que ces nouveaux engagements contractuels se situent bien au-delà des propositions faites initialement par la société Amétyst dans le cadre de la

⁹⁰ La réalisation de cette station de pré-traitement apparaît dans le règlement de la consultation comme une option devant obligatoirement être proposée par les candidats ; celle-ci a été formalisée par Novergie dans sa note justificative n° 22, annexée au volet 3 (données financières) de son offre finale.

⁹¹ Soit 71,5 Nm3 par tonne d'OMR et 166,7 Nm3 par tonne de biodéchets - cf. article 34-1 du contrat.

⁹² Soit un minimum de 18 % / tonne de déchets entrants (OMR et biodéchets confondus) - cf. article 34.2 du contrat DSP.

⁹³ Ces refus sont en priorité apportés vers les sites maîtrisés par la CAM (Castries et Lunel), le coût du transport vers ces sites étant à la charge du délégataire tandis que la CAM conserve la charge des frais de traitement.

⁹⁴ Étant observé que le délégataire s'engage prioritairement à traiter l'ensemble des déchets apportés par la CAM, de sorte que le traitement des déchets tiers ne peut être effectué que sur la « capacité résiduelle » de traitement de l'usine - cf. article 49-3 du contrat.

⁹⁵ Le détail de ces sommes n'apparaît pas dans les annexes des comptes de résultat du délégataire, déposés au greffe du tribunal de commerce, mais doit être recherché dans les annexes (point 8.10 « Frais généraux société mère ») du rapport financier intégré aux rapports annuels du délégataire.

négociation du projet « d'avenant pérenne » n° 10. En particulier, dans ce dernier, le délégataire proposait notamment de :

- réaliser des travaux d'amélioration de l'usine pour 4,3 M€ ;
- produire 12 000 tonnes supplémentaires par an de compost normé ;
- réaliser un investissement complémentaire d'environ 1 M€ afin de valoriser les matériaux nécessaires à la production de CSR (nouveau moyen d'améliorer le bilan matière de l'installation).

Les dispositions du nouveau contrat de DSP se proposent donc d'apporter une solution aux principales difficultés constatées au terme de l'exécution de la première convention, en particulier le taux de refus excessif (plus de 80 %) et un bilan matière (particulièrement la production de compost normé) très décevant. De ce point de vue, la décision de résilier la DSP initiale et de procéder à un nouvel appel d'offres s'est avérée favorable à la CAM.

Cependant, au plan financier, les indemnités de résiliation perçues par le délégataire, ajoutées aux résultats d'exploitation sensiblement améliorés par l'effet des différents avenants, lui ont, selon toute vraisemblance, octroyé de nouvelles marges de manœuvre pour revoir à la hausse ses propositions.

8.5.2.3. Analyse critique du nouveau contrat

L'élément financier constitue le critère essentiel de distinction entre un marché public et une délégation de service public. En effet, si les marchés publics se caractérisent par le versement d'un prix par le pouvoir adjudicateur en contrepartie de la prestation commandée, la rémunération du délégataire de service public doit être, quant à elle, substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service⁹⁶.

La jurisprudence, constante sur ce point, exige un risque de déficit d'une ampleur suffisante pour admettre qu'il y ait un véritable risque d'exploitation supporté par l'opérateur. A *contrario*, un titulaire de marché public peut effectivement voir une partie de sa rémunération résulter du paiement d'un prix directement par l'usager.

Les recettes d'Amétyst procèdent essentiellement des redevances versées par la CAM, dont le montant est calculé en tenant compte des autres recettes de valorisation qu'elle perçoit⁹⁷. Le montant de ces redevances dépend directement du tonnage apporté par la collectivité. Or, celle-ci a l'obligation d'apporter l'intégralité des collectes de déchets ménagers (OMR) de son territoire à Amétyst⁹⁸ qui doit les prendre en charge sous peine de pénalités⁹⁹.

Pour la période 2015-2024, les montants des recettes prévisionnelles attendues de la CAM sont estimés entre 14,36 M€ et 11,79 M€ (soit une variation moyenne annuelle de 3 %) et représentent *a minima* 72 % des recettes d'exploitation du délégataire.

La collectivité considère pourtant que le délégataire conserve à sa charge le risque complet de l'exploitation de cet équipement. Elle fait valoir notamment le fait que :

- en l'état de charges majoritairement fixes, la baisse des tonnages fortement incitée par les politiques publiques de gestion des déchets induit un vrai risque financier ;

⁹⁶ Cf. article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁷ Cf. article 48 du contrat.

⁹⁸ Cf. article 30-2.

⁹⁹ Cf. article 7.

- les recettes commerciales sont aussi soumises à des aléas résultant des difficultés techniques d'exploitation du biogaz et de production d'un compost conforme, ainsi de la stratégie commerciale à mettre en œuvre afin de vendre ces produits et accueillir des déchets tiers ;

- le financement des travaux assuré à 50 % par un emprunt groupe et pour le solde par des capitaux investis, de sorte que la moitié des intérêts financiers doivent être financés par les résultats d'exploitation.

Pour la chambre dès lors que :

- la population de la CAM connaît une croissance régulière, il n'est pas contestable que les usagers du service public de la collecte et du traitement des déchets sont des usagers « captifs » (cf. CE, 7 avril 1999, *Cne de Guilherand Granges* précité) ;

- malgré les actions visant à réduire la production de déchets, celle-ci se maintient à un niveau assez stable notamment en raison d'une fréquentation touristique importante qui se traduit par une forte surproduction de déchets en période estivale¹⁰⁰ ;

- la part des redevances versées par la CAM représente environ les ¾ des recettes d'exploitation du délégataire...

... le risque d'exploitation du délégataire se réduit aux incertitudes pesant sur ses recettes de valorisation (ventes d'électricité, de ferrailles, de composts, etc.) ainsi que sur les revenus nets provenant de la collecte et du traitement des déchets extérieurs à la CAM. Toutefois, ces incertitudes apparaissent limitées dans la mesure où :

- d'une part, les recettes de valorisation reposent sur l'efficacité du processus technique mis en œuvre ; or, celui-ci a été amélioré grâce à l'expérience acquise au cours de l'exécution de la première DSP et devrait l'être encore du fait des travaux prévus par le nouveau contrat ; quant à la maîtrise des débouchés des produits à valoriser, elle est aussi en partie acquise par l'existence des contrats en cours (notamment concernant la vente d'électricité) ;

- d'autre part, l'aléa relatif aux tonnages de déchets extérieurs reste limité à la capacité résiduelle de traitement de l'usine puisque le délégataire s'engage à traiter en priorité la totalité des déchets apportés par la CAM.

Dans ces conditions, la démonstration d'une rémunération du délégataire « substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service » n'apparaît pas à l'abri de toute contestation au regard du double constat :

- de recettes d'exploitation procurées de manière majoritaire et stable par les redevances reçues de la CAM ;

- d'un processus technologique désormais bien mieux maîtrisé, réduisant substantiellement les aléas techniques d'exploitation.

8.6. Bilan global : approche du coût de la méthanisation pour la CAM

8.6.1. Le coût des travaux de construction

Le décompte général définitif du marché de construction (cf. *supra*) daté du 25 février 2013 mentionne un montant total TTC de 104 623 610,48 €.

¹⁰⁰D'ailleurs le CEP annexé au nouveau contrat de DSP prévoit un tonnage d'OMR produit par la CAM passant de 123 986 tonnes en 2015 à 121 935 tonnes en 2024 (le point le plus haut se situant en 2019, avec 124 557 tonnes produites), soit - 1,66 %.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La décomposition de ce décompte, rédigé par la SERM en sa qualité de mandataire de la CAM, est difficilement lisible. Des explications complémentaires ont dû être sollicitées afin de valider la parfaite corrélation entre les sommes détaillées en pièce 1 de ce document et celles résultant du protocole transactionnel du 27 juillet 2010.

8.6.2. Les coûts d'exécution du premier contrat

Le tableau présenté ci-dessous compare la décomposition prévisionnelle (compte d'exploitation prévisionnel annexé à l'offre du délégataire) à la décomposition effective (comptes de résultat du délégataire) des produits d'exploitation de la délégation¹⁰¹.

en €	CEP 2008 - Moyenne phase 4	Durée d'exécution 1ère DSP							Cumul effectif	Simulation CEP 2008 sur durée effective DSP*
		CR-2008	CR-2009	CR - 2010	CR - 2011	CR - 2012	CR - 2013	CR - 2014		
A - Rémunération Forfaitaire	1 033 934	2 327 008	4 182 110	1 310 539	4 152 244	6 146 651	9 090 947	6 453 232	33 662 732	6 720 572
dont avenants	-	-	82 381	- 2 310 943	2 957 731	4 920 385	7 839 218	5 185 090	18 673 862	-
% des produits d'exploitation	10,44%	70,22%	43,89%	25,18%	26,83%	32,13%	53,39%	44,62%	40,01%	10,44%
B - Rémunération proportionnelle	4 293 687	967 421	4 624 617	2 897 803	10 235 134	11 095 424	5 943 762	5 790 915	41 555 076	27 908 967
dont avenants	-	-	-	65 318	332 033	797 956	1 024 684	1 036 324	3 256 314	-
% des produits d'exploitation	43,36%	29,19%	48,53%	55,68%	66,15%	58,01%	34,91%	40,04%	49,39%	43,36%
C - Recettes d'exploitation	5 751 990	19 377	644 145	981 667	513 220	1 881 557	1 935 850	2 186 802	8 162 618	37 387 932
	58,09%	0,58%	6,76%	18,86%	3,32%	9,84%	11,37%	15,12%	9,70%	58,09%
D - Rémunération variable	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
E - Redevances	- 1 177 654	-	77 969	13 939	572 841	4 077	55 615	32 440	756 881	- 7 654 750
	-	0,00%	0,82%	0,27%	3,70%	0,02%	0,33%	0,22%	0,90%	-
PRODUITS D'EXPLOITATION (A+B+C+E)	9 901 957	3 313 806	9 528 841	5 203 948	15 473 438	19 127 709	17 027 174	14 463 359	84 138 276	64 362 721
dont avenants	-	-	82 381	- 2 245 625	3 289 764	5 718 341	8 863 902	6 221 414	21 930 177	-
% avenants par/rémunération versée par la CAM	0,00%	0,00%	0,93%	-53,19%	21,99%	33,16%	58,74%	50,68%	28,87%	-
Coût pour la CAM (A+B+E)	4 149 968	3 294 429	8 884 696	4 222 281	14 960 218	17 246 152	15 090 324	12 276 588	75 974 689	26 974 789

Source : Comptes de résultats du délégataire - Comptes-rendus annuels

*Simulation basée sur les chiffres 2008 projetés sur la durée effective de la délégation 6,5 années

Cette analyse comparée conduit à trois principales observations :

- Un accroissement de la rémunération versée par le délégant

Comme indiqué précédemment, l'incidence financière des avenants a perduré jusqu'au terme de la délégation, c'est-à-dire au-delà de la réception des travaux intervenue le 30 mars 2012, alors qu'il était prévu que ces modifications contractuelles n'auraient plus effet au début de la phase 4. Selon les dispositions contractuelles, cette phase d'exploitation devait débuter dès la réception de l'unité. Par suite l'« interprétation » de ces dispositions par la CAM, qui a eu pour effet de considérer que cette phase 4 n'avait jamais pu démarrer en raison des limites constructives de l'usine, s'est révélée défavorable à la collectivité.

En effet sur l'ensemble de la période, les sept premiers avenants ont accru significativement la rémunération du délégataire (à hauteur, *a minima*, de 21,9 M€¹⁰², soit 28,8 % de la rémunération totale versée par la CAM).

Plus spécifiquement, la projection réalisée sur la durée effective de la DSP¹⁰³ montre que les rémunérations forfaitaire (A) et proportionnelle (B) versées par la CAM (75,2 M€) ont été

¹⁰¹Le montant global des avenants pour l'exercice 2010 est négatif. Cette situation s'explique par une divergence d'interprétation du tarif/tonne et/ou par phase, entre les parties portant sur l'article 25 du contrat de DSP et le CEP. L'avenant 3 corrige le surplus de rémunération perçue par le délégataire suite à cette discordance.

¹⁰²A *minima*, car le chiffrage financier de certains avenants s'est avéré impossible au regard des seuls comptes de résultat et cette information n'a été trouvée sur aucun autre document.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

deux fois plus importantes que celles prévues dans le compte d'exploitation prévisionnel contractuel (34,6 M€).

- Une modification de la structure des produits d'exploitation

Les avenants ont également eu des conséquences sur la structure des produits d'exploitation du délégataire. Initialement, les recettes de valorisation (perçues auprès de tiers) devaient représenter environ 58 % des produits d'exploitation. Or, en cumulé sur la durée effective de la délégation, elles n'ont constitué que moins de 10 % de ceux-ci.

- Un coût substantiel pour la CAM

La rémunération totale versée par le délégant sur la durée de la DSP s'élève donc à 75,9 M€. Il s'agit pour la CAM d'une charge nette dès lors que celle-ci n'a reçu de son délégataire quasiment aucune redevance.

Cette rémunération a donc été multipliée par 2,8 par rapport au montant prévisionnel du CEP projeté sur la durée de la délégation (26,9 M€).

Il semble que ce dérapage financier soit principalement, voire exclusivement, imputable aux contraintes d'exploitation induites par les limites techniques de l'unité livrée par le constructeur. Au regard de ce constat, le déséquilibre manifeste entre ces incidences financières et les indemnités obtenues par la CAM interroge sur l'efficacité du pilotage des relations contractuelles avec le groupement des constructeurs.

8.6.3. Évaluation du coût global

Le tableau présenté ci-dessous se propose d'évaluer pour la période d'exécution de la 1^{ère} DSP le coût global du traitement par méthanisation (hors coûts de collecte) par tonne traitée.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Coût de la construction (y/c indemnités protocole transactionnel) (source : DGD)	1 743 727 €	3 487 454 €	3 487 454 €	3 487 454 €	3 487 454 €	3 487 454 €	3 487 454 €	22 668 449 €
Coût de la DSP (y/c indemnité de résiliation) (source : comptes de résultat du délégataire)	3 294 429 €	8 884 696 €	4 222 281 €	14 960 218 €	17 246 152 €	15 090 324 €	12 276 588 €	75 974 689 €
50% des dépenses de transfert et traitement des déchets au sein d'installations de traitement externes (source : rapports publics annuels sur la qualité et le prix du service)	4 304 411 €	1 082 734 €	1 772 222 €	863 945 €	1 570 514 €	3 282 705 €	5 320 870 €	18 197 400 €
Total dépenses CAM relatives à la méthanisation	9 342 567 €	13 454 884 €	9 481 957 €	19 311 617 €	22 304 120 €	21 860 483 €	21 084 911 €	116 840 537 €
Tonnages traités (source : rapports techniques annuels du délégataire)	23 365	124 537	99 802	83 057	122 265	129 603	132 155	714 784
Coût /tonne traitée	400 €	108 €	95 €	233 €	182 €	169 €	160 €	163 €

La méthode d'évaluation a été construite sur les bases suivantes :

- le coût global de construction de l'usine a été amorti sur 30 ans, durée d'amortissement préconisée par l'instruction M14 ;
- les dépenses de « transfert et traitement au sein d'installations externes » ont été retenues pour inclure le coût du traitement des refus issus de la méthanisation qui demeurent à la

¹⁰³ Cette projection ayant été, de surcroît, basée sur les chiffres moyens de la phase 4, censée correspondre à la phase d'exploitation « de croisière ».

charge de la collectivité ; toutefois, faute de précisions suffisantes sur ce poste de dépenses dans les « rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets » et même si, selon l'ADEME, plus de 70 % de ces refus sont traités à l'extérieur du territoire, il ne peut être exclu qu'y soient inclus des frais de traitement de déchets provenant d'autres sources ; en conséquence, seule la moitié de ces dépenses a été prise en compte, ce qui semble un minimum ;

- à l'inverse d'autres dépenses, de moindre importance et pour lesquelles une évaluation justifiée est impossible à proposer, ont été totalement exclues : les frais du personnel de la CAM en charge du suivi et du contrôle de cette DSP, les coûts de traitement des refus par les unités internes à la CAM (Ocréal et Castries) et le coût du contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage conclu avec la SERM pour la construction d'Amétyst.

Il résulte de ces éléments que l'évaluation faisant ressortir un prix à la tonne traitée de 163 € TTC est une estimation basse. Ce chiffre apparaît en cohérence avec :

- le chiffre de 86 €¹⁰⁴ présenté dans le cadre de la passation de la nouvelle DSP (cf. ci-après), qui tient compte de la seule rémunération du délégataire ;

- les chiffres avancés dans le rapport d'analyse des offres (cf. paragraphe suivant) qui ont été calculés « toutes charges de refus comprises » ;

- celui de 287 € HT mentionné dans la « matrice des coûts 2013 » produite par la CAM à l'ADEME comme correspondant au « coût par tonne du traitement des déchets (OMR) non dangereux », qui comprend l'ensemble des coûts (amortissements inclus) de toutes les filières de traitement de ces déchets (enfouissement, incinération, méthanisation, etc.).

Au final, le choix par la CAM de mettre en œuvre sur son territoire un processus de méthanisation, bien que conforme aux orientations de l'époque de la politique environnementale et sans doute contraint par le déficit d'exutoires (cf. *supra*), s'est avéré particulièrement onéreux, notamment du fait des contraintes techniques imprévues induites par la mise en œuvre de cette technique dans une zone fortement urbanisée.

Par comparaison, le dernier « référentiel national des coûts du service public de gestion des déchets » publié par l'ADEME en février 2015¹⁰⁵ indique que :

- la fourchette haute¹⁰⁶ du coût du traitement des OMR (tous procédés confondus) est de 122 € HT par tonne ;

- même en incluant les frais de collecte (qui représentent près de la moitié du coût global), la médiane du coût complet de gestion des OMR est de 121 € HT/t en incinération et de 81 € HT/t en stockage.

8.6.4. Les projections du nouveau contrat

8.6.4.1. Les données chiffrées contractuelles

Le rapport présenté à l'assemblée délibérante de la CAM, lors de sa séance du 30 octobre 2014, mentionne : « l'offre de Novergie repose sur un niveau de prix un peu plus élevé que Urbaser et quasi-similaire à celui d'Idex (environ 86 €/t pour le coût réel du service à quantités identiques de tonnages entrant pour les trois candidats) ».

¹⁰⁴ La délibération ne précise pas si ce coût s'entend HT ou TTC.

¹⁰⁵ Portant sur l'année 2012 et calculée sur un échantillon de 358 collectivités couvrant 18,8 millions d'habitants.

¹⁰⁶ 90 % des collectivités ayant un coût inférieur à cette valeur.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

La cohérence de ce chiffre au regard des dispositions contractuelles relatives aux « conditions de rémunération » du délégataire a été vérifiée. Ainsi, il résulte des articles 48 et suivants du nouveau contrat de DSP que la CAM s'engage à verser au délégataire :

- une redevance pour le traitement des déchets qu'elle lui livre : 82,50 € HT par tonne d'OMR et 40 € HT par tonne de biodéchets ;

- une redevance pour le transport des refus vers les centres de traitement gérés par la CAM : son montant est fixé forfaitairement à 407 k€/an pour 64 150 tonnes/an (correspondant au plafond contractuel du tonnage des déchets admis sur ces sites¹⁰⁷) ;

- une redevance pour le transport et le traitement des refus excédant ce plafond de 64 150 t/an vers d'autres centres de traitement : 96,90 € HT/tonne.

À l'inverse, la CAM est censée percevoir une participation financière à raison du traitement par le délégataire des déchets tiers : 10 € HT/tonne d'OMR et 5 € HT/tonne de biodéchets¹⁰⁸.

Il importe de souligner que ces tarifs ont été fixés « nets des engagements de valorisation »¹⁰⁹.

Sur la base de ces éléments ainsi que des tonnages prévisionnels mentionnés dans le compte d'exploitation annexé au contrat, le montant de la rémunération versée au délégataire a pu être estimé. D'après les calculs retracés dans le tableau suivant (retenant les années des tonnages minimum et maximum du CEP), celle-ci ressort effectivement à environ 86 € HT /tonne.

			2015		2019	
		Coût/tonne	Tonnes	Montant	Tonnes	Montant
A - Redevance CAM	OMR	82,50 €	123 986	10 228 845 €	134 557	11 100 953 €
	Biodéchets	40,00 €	3 708	148 320 €	9 567	382 680 €
<i>Sous-Total déchets entrants</i>			127 694	10 377 165	144 124	11 483 633
B - Refus - Frais de transport	pour 64 150 tonnes	-	-	407 019 €	-	407 019 €
	au-delà de 64 150 tonnes*	96,90 €	397	38 469 €	6 011	582 466 €
C - Par usine	Tonnage garanti * 10€ (OMR) et 5€ (biodéchets)	-	-	- €	-	117 555 €
TOTAL			127 694	10 822 653 €	144 124	12 355 562 €
Coût/tonne				84,75 €		85,73 €

Source : compte d'exploitation prévisionnel

Calcul refus : (52 % x 123 986 tonnes OMR) + (2 % x 3 708 tonnes biodéchets)

Donc, de ce point de vue, le débat circonscrit au montant de la redevance due au délégataire n'a pas été faussé.

Par comparaison sur la période de contrôle correspondant à l'exploitation du premier contrat, la rémunération moyenne versée au délégataire (exprimée à la tonne de déchets livrés par la CAM), a été de 108 € HT.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Coût pour la CAM	4 222 281,31	14 960 218,27	17 246 152,16	15 090 324,43	12 276 587,71	63 795 563,88
Tonnages entrants CAM	112 899	103 211	122 366	126 240	127 893	592 609
Coût/tonne	37,40	144,95	140,94	119,54	95,99	107,65

¹⁰⁷ Cf. article 36-1 du contrat. En deçà de ce tonnage, le coût imputé à la CAM sera calculé au prorata des tonnages réellement transportés.

¹⁰⁸ Dès lors que le délégataire garantit un tonnage minimum d'apports de déchets tiers, cette participation financière ne pourra pas être inférieure aux seuils calculés dans l'article 49-3 ; en revanche, si le tonnage de déchets tiers réellement apportés par le délégataire est supérieur au tonnage auquel il s'est contractuellement engagé, la participation financière du délégataire ne sera pas augmentée.

¹⁰⁹ C'est-à-dire après déduction des recettes de valorisation énergétique et de valorisation des sous-produits issus des tonnages apportés, telles que garanties par le délégataire.

Malgré le prix supérieur proposé par le candidat Novergie, le nouveau contrat devrait donc être source d'économies pour la collectivité.

8.6.4.2. L'information de l'assemblée délibérante

Nonobstant ce qui précède, le rapport précité du 30 octobre 2014 paraît extrêmement sommaire sur la question du coût pour la collectivité du choix d'un traitement de ses OMR par méthanisation, qui va au-delà de la seule rémunération du délégataire.

En effet, au regard de la grande complexité de l'analyse du coût précis de ce service, une motivation plus explicite en détaillant les composantes et faisant ressortir les éléments non pris en compte (tels que l'amortissement de l'usine ou les coûts de traitement de certains refus) aurait été nécessaire pour éclairer la collectivité délibérante, non seulement sur la question du choix du délégataire, mais également sur la décision de persister dans la voie de ce mode de traitement des déchets ménagers résiduels.

D'autant que des éléments permettant d'étayer ce débat pouvaient être tirés du rapport d'analyse des offres présenté à la commission de délégation de service public du 26 juin 2014 qui relève que « les offres de Novergie (offre de base et variante) présentent des niveaux de charges élevés attestant de la complétude des postes de charges et des prestations chiffrées par le candidat ». Cependant, « les annexes détaillées et les notes de présentation ne permettent pas toujours de rattacher à des besoins identifiés du service les postes de charge proposés ». Quant au coût moyen facturé à la CAM par tonne de déchets traitée, ce rapport précise qu'il serait de « 103,62 € HT, toutes charges de refus comprises » dans son offre de base et de 111,83 € HT dans son offre variante. Ce prix est à comparer à celui proposé par les autres candidats (les cabinets d'études ayant pris soin de neutraliser les effets financiers des différences de présentation entre les offres afin de les rendre comparables), à savoir 79,21 € HT/tonne pour Urbaser Environnement et 91,15 € HT/tonne pour Idex Environnement. Rapporté à un tonnage moyen annuel de 130 000 tonnes¹¹⁰ et étant observé que la CAM a répondu que c'est la solution de base et non l'offre variante qui avait été retenue¹¹¹, cet écart de prix génère un surcoût annuel pour la CAM de 1,62 M€ par rapport à l'offre de Idex et de 3,17 M€ par rapport à l'offre de Urbaser.

Le rapport d'analyse des offres précisait également que le candidat Novergie attendait un taux de marge sur chiffre d'affaires avant impôt de 9 % « ce qui est élevé », à comparer à celui proposé par les autres candidats (5 % pour Urbaser et 2 % pour Idex).

Au final, le débat relatif au critère n° 3 d'attribution (« niveau et cohérence des engagements financiers ») devant l'assemblée délibérante ne semble pas avoir été suffisamment fourni au regard de l'historique des difficultés ayant émaillé l'exécution de la première convention et des enjeux financiers liés à l'exploitation d'une usine de plus de 100 M€. Il aurait été notamment souhaitable qu'une information spécifique soit délivrée à l'assemblée sur les limites du *process* de la méthanisation en termes de taux de refus et sur les conséquences financières qui en résultent pour la CAM, en sus du strict coût d'exploitation d'Amétyst.

D'ailleurs sur ce point, il importe de rappeler que, selon la jurisprudence administrative, une information insuffisante est susceptible d'invalidier les délibérations votées¹¹².

¹¹⁰ Cohérent, tant par rapport aux éléments chiffrés du règlement de la consultation – cf. page 5 – que des évaluations retenues par les candidats, à savoir : 130 028 tonnes pour Novergie, 125 779 tonnes pour Idex et 126 673 tonnes pour Urbaser.

¹¹¹ Cf. point 4.3 de la réponse de la CAM au 3^{ème} questionnaire.

¹¹² Voir notamment une jurisprudence récente du TA de Lyon n° 1204074 du 4 décembre 2014.

8.7. Conclusion

Au terme du premier contrat de DSP, force est de constater que la méthanisation n'a pas produit les résultats escomptés.

Sous l'effet conjugué d'un processus technique encore mal maîtrisé, d'erreurs de conception et de réalisation ayant affecté la capacité de traitement de l'usine, d'un choix politique d'implantation en zone urbanisée générateur de fortes contraintes techniques ainsi que du sinistre incendie, ce mode de valorisation des déchets ménagers a pesé beaucoup plus lourdement que prévu sur les finances de la collectivité.

La méthanisation des OMR demeure encore à ce jour un *process* industriel évolutif, comme le démontrent les travaux d'amélioration importants prévus par la nouvelle DSP. Ce n'est d'ailleurs qu'à l'issue de ces derniers (soit vers la fin du premier semestre 2016) que le bilan matière d'Amétyst pourrait enfin atteindre les objectifs assignés par le premier contrat... en 2007.

En dépit des difficultés ayant émaillé la quasi-totalité de cette première période d'exploitation, la CAM n'a pas souhaité renoncer à la méthanisation comme l'a fait récemment le conseil communautaire d'Angers Loire Métropole¹¹³. La décision radicale de cette métropole, malgré le coût important de conception et de construction de son usine (environ 70 M€), illustre les incertitudes affectant encore aujourd'hui cette technique. D'ailleurs, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, préconise de généraliser le tri à la source des biodéchets et dispose en conséquence que « [cette généralisation] rend non pertinente la création de nouvelles installations de tri mécano-biologique d'OMR n'ayant pas fait l'objet d'un tri à la source des biodéchets, qui doit donc être évitée (...) ».

Malgré les améliorations escomptées du nouveau contrat, les limites intrinsèques à la technique même (en particulier un taux de refus ne pouvant pas être réduit en deçà de 50 % et de réelles difficultés à commercialiser les composts issus des OMR¹¹⁴) auraient mérité, lors de la nouvelle procédure d'appel d'offres, un débat plus exhaustif devant l'assemblée délibérante portant notamment sur les coûts indirects (essentiellement ceux afférents au traitement de ces refus) qui en résultent pour la collectivité.

Recommandation

11. Exiger du délégataire de l'usine de traitement des déchets qu'il produise des rapports d'activité enrichis (notamment par la mention du coût à la tonne et une présentation pluri annuelle des données), en respectant une permanence de présentation conforme aux stipulations contractuelles. *Non mise en œuvre.*

¹¹³ Par une décision du 10 juillet 2015, ce conseil communautaire a pris la décision de démanteler l'usine de tri mécano-biologique de méthanisation et de compostage de Saint-Barthélemy d'Anjou. Il convient de souligner que cette usine, exploitée par une filiale de Véolia depuis son achèvement en 2011, avait été construite par... Vinci Environnement, immédiatement après l'achèvement d'Amétyst.

¹¹⁴ Certains opérateurs du monde agricole refusent, par principe, d'utiliser les composts issus de la méthanisation des OMR. D'après l'ADEME, la production de ces derniers a d'ailleurs été interdite dans plusieurs pays d'Europe du nord. Par ailleurs, le marché régional de commercialisation de ces composts serait actuellement saturé.

9. SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU PRECEDENT CONTROLE

À titre liminaire, il convient de préciser que le dernier rapport d'observations définitives ne formalisait pas expressément de recommandations. Celles qui suivent ont donc été libellées à partir de l'analyse des développements retenus par la chambre afin d'en faciliter le suivi.

- **Effectuer régulièrement un rapprochement circonstancié de chacun des états budgétaires et financiers, afin de garantir la concordance entre les comptes administratifs et de gestion.**

Sur la période, conformément à l'instruction budgétaire M14, l'égalité entre la somme des comptes 675 « Valeurs comptables des immobilisations cédées » et 676 « Différences sur réalisations positives transférées en investissement » d'une part, puis 775 « Produits des cessions d'immobilisations » et 776 « Différences sur réalisations négatives reprises au compte de résultat » d'autre part, est vérifiée.

Comptes Années	675	676	Total	775	776	Total
2010	6 228 731,57 €	1 564 134,18 €	7 792 865,75 €	7 752 692,00 €	40 173,75 €	7 792 865,75 €
2011	24 074,02 €	7 481,05 €	31 555,07 €	27 368,82 €	4 186,25 €	31 555,07 €
2012	207 985,45 €	63 624,00 €	271 609,45 €	211 755,25 €	59 854,20 €	271 609,45 €
2013	1 922 984,35 €	741 889,41 €	2 664 873,76 €	2 615 715,92 €	49 157,84 €	2 664 873,76 €
2014	2 256 545,33 €	221 896,21 €	2 478 441,54 €	2 446 892,93 €	31 548,61 €	2 478 441,54 €

Source : comptes de gestion

Les différences sur réalisations d'immobilisations concordent aux comptes 19 des comptes de gestion et comptes administratifs.

Comptes 19	Comptes de gestion			Comptes administratifs		
	Débit	Crédit	Total	Mandats	Titres	Total
2010	40 680,30 €	1 564 640,73 €	1 523 960,43 €	40 173,75 €	1 564 134,18 €	1 523 960,43 €
2011	4 186,25 €	7 481,05 €	3 294,80 €	4 186,25 €	7 481,05 €	3 294,80 €
2012	59 854,20 €	63 624,00 €	3 769,80 €	59 854,20 €	63 624,00 €	3 769,80 €
2013	97 624,72 €	790 356,29 €	692 731,57 €	49 157,84 €	741 889,41 €	692 731,57 €
2014	31 548,61 €	221 896,21 €	190 347,60 €	31 548,61 €	221 896,21 €	190 347,60 €

Source : comptes de gestion et administratifs

En revanche, la concordance entre l'inventaire établi par l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable n'a pas pu être vérifiée. En effet, comme indiqué *supra*, bien que la CAM ait produit un inventaire arrêté au 31 décembre 2014 très volumineux, elle a reconnu qu'elle ne disposait toujours pas d'un état de l'actif. Eu égard à l'importance de son patrimoine, il est urgent de remédier à cette carence nonobstant les motifs techniques allégués (cf. « l'intégration des opérations d'investissements dans l'état de l'actif Hélios constitue jusqu'à maintenant un point de blocage (...) »), dont l'ordonnateur et le comptable semblent se renvoyer la responsabilité.

En outre, l'absence de transfert¹¹⁵, après achèvement, des immobilisations du compte 2318 « Autres immobilisations corporelles » à plusieurs comptes définitifs (2111 « Terrains nus », 21538 « Autres réseaux », etc.), fait perdurer des écarts entre les comptes de gestion et les comptes administratifs.

¹¹⁵ Problème détaillé *supra* concernant la fiabilité des comptes.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Exemples de comptes discordants en 2013	compte de gestion	compte administratif
c/2111-immobilisations terrains nus	1 730 605,69 €	4 606 697,83 €
c/2313-immobilisations corporelles en cours constructions	29 924 920,91 €	10 102 576,25 €
c/2318-autres immobilisations corporelles en cours	3 657 693,37 €	2 449 394,57 €

Source : comptes de gestion et administratifs

Les rapprochements préconisés par la chambre dans son précédent rapport ne peuvent donc toujours pas être mis en œuvre de manière exhaustive.

Conclusion : recommandation non mise en œuvre.

• **Avoir une vigilance accrue en matière de rattachement des charges et des produits à l'exercice.**

Les incohérences relevées lors du précédent contrôle suite au rapprochement entre les comptes de rattachement des comptes de gestion et les états de rattachement fournis par l'ordonnateur aux tableaux III-A des comptes administratifs persistent. Le tableau suivant révèle, sur les trois derniers exercices, des incohérences significatives entre ces deux sources de données.

CHARGES RATTACHEES A L'EXERCICE	2010	2011	2012	2013	2014
408-fournisseurs factures non parvenues	7 885 419,96 €	7 002 512,10	10 953 709,53 €	7 807 866,89 €	4 271 658,84 €
4486-autres charges à payer	110 729,20 €	- €	- €	1 024 657,43 €	659 867,38 €
4286-personnel autres charges à payer	16 450,00 €	- €	502,16 €	66 017,45 €	70 000,00 €
4386-sécurité sociale autres charges à payer	- €	- €	130 731,52 €	7 112,80 €	743,82 €
TOTAL	8 012 599,16 €	7 002 512,10 €	11 084 943,21 €	8 905 654,57 €	5 002 270,04 €
<i>Rappel total des charges de gestion</i>	<i>247 986 017,12 €</i>	<i>248 190 651,58 €</i>	<i>273 204 117,15 €</i>	<i>280 924 114,03 €</i>	<i>290 122 278,80 €</i>
Taux de charges rattachées	3%	3%	4%	3%	2%
Compte administratif - III - A	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses	8 098 994,54 €	7 246 134,01 €	22 042 002,15 €	17 824 839,41 €	13 766 874,88 €

Source : comptes de gestion et administratifs

Toutefois, comme précisé précédemment dans la partie consacrée à la fiabilité des comptes, ces charges rattachées ne représentent qu'environ 3 % du montant global des charges de gestion.

La recommandation de vigilance pour assurer la concordance des rattachements des charges et produits à l'exercice entre les comptes de gestion et les comptes administratifs mérite d'être réitérée.

Conclusion : recommandation non mise en œuvre.

- **Corriger les erreurs d'imputation relevées aux plans budgétaire et comptable, bien qu'elles ne remettent pas en cause la sincérité globale des comptes.**

Aucune erreur d'imputation n'a été relevée par la chambre dans le périmètre de ses investigations. Par suite, et bien qu'il soit impossible de tirer de ce constat une conclusion générale, cette difficulté peut être considérée comme résolue.

Conclusion : recommandation mise en œuvre.

- **Prendre en compte dans la gestion des ressources humaines, en matière d'avancement des agents, la présence effective et la manière de servir des intéressés.**

Le contrôle effectué sur le thème des ressources humaines, et précisément celui de la mise en place de la procédure d'évaluation, confirme la prise en compte de la manière de servir des agents, à même de freiner un avancement automatique à la durée minimum. En 2012, la CAM a abandonné la notation au profit de l'entretien professionnel qui formalise l'appréciation de la valeur de l'agent. Enfin, par délibération du 20 décembre 2012, la CAM a approuvé la modification du régime indemnitaire décidant de l'instauration du versement d'une part liée aux résultats et à la valeur professionnelle (efficacité, réalisation des objectifs, compétences professionnelles et techniques, qualités relationnelles, capacité d'encadrement).

Conclusion : recommandation mise en œuvre.

- **Apporter des précisions au contenu du « guide interne de procédure », relatif aux marchés publics afin d'évaluer le respect des seuils imposés par la législation.**

Le précédent rapport énonçait : « Le guide de procédure sur les marchés publics apparaît davantage comme un *vade-mecum* des documents à élaborer (...). Pour les avenants, il n'est pas indiqué à partir de quel pourcentage il est nécessaire de conclure un nouveau contrat pour modification substantielle des clauses initiales du marché. Les principes relatifs à la commande publique sont rappelés en trois brefs paragraphes. Les modalités d'organisation de la commission d'appel d'offres sont décrites en une simple page. Le contenu et les modalités du rapport d'analyse des candidatures, d'analyse des offres, des rapports de présentation ne sont pas explicités (...) les différentes formes de marché ne sont pas évoquées. Il ne semble pas que la collectivité dispose d'une nomenclature détaillée regroupant les besoins par familles homogènes de produits. Il paraît délicat, dans ces conditions, d'évaluer les seuils par familles homogènes de produits susceptibles d'entraîner la passation d'un marché formalisé ou non (...) ».

Depuis, le guide de l'achat public de la CAM, dont la dernière mise à jour remonte au mois d'octobre 2014, a été enrichi de nombreuses précisions techniques.

En complément de ce guide, des formations internes ont été mises en place sur la passation, les modalités de suivi financier et l'exécution des marchés conclus à l'issue d'une procédure adaptée. Ces formations ont permis de sensibiliser 145 agents à l'importance du respect des procédures internes et externes en matière de commande publique.

Également, de nouveaux axes stratégiques ont été fixés à la direction des affaires juridiques et des marchés publics, avec une nouvelle nomenclature précise des familles et types de prestations.

Enfin, la CAM a précisé avoir renforcé la sécurisation de l'exécution comptable des marchés et revu les procédures de saisies et de suivi comptable afin d'éviter tout dépassement de seuils. Le code des marchés publics est une référence automatique sur tous les bons de commande et le contrôle de l'absence de dépassement est réalisé lors de l'engagement, de la liquidation et du mandatement.

Conclusion : recommandation mise en œuvre.

• **Compte tenu de la complexité du système de facturation différenciée selon le type de prestation prévu dans les marchés de communication, réviser les procédures et contrôles internes en la matière afin de mieux garantir l'exacte liquidation des mandats.**

Dans ses réponses, la CAM a précisé ne pas avoir de guide de procédure et de contrôle interne au sein de la fonction communication bien qu'il existe un contrôle interne au niveau de la direction de communication.

Pour autant, en matière de marchés de communication, une fiche explicative reprend les modalités de facturation prévues contractuellement et le contrôle des factures d'insertion publicitaire s'effectue à partir d'une fiche détaillant les différentes modalités de facturation.

En matière d'engagement financier, les devis sont contrôlés par le pôle administratif et financier de la direction de la communication, tant au regard des bordereaux de prix des marchés conclus qu'au regard des règles de l'achat public. Le bon de commande émis puis la facture réceptionnée sont rapprochés, chacun mentionnant le code du marché auquel il se rapporte. Les factures non conformes sont retournées systématiquement.

Les contrôles effectués en cours d'instruction ne révèlent pas de contradictions avec ces réponses.

Conclusion : recommandation mise en œuvre.

• **Améliorer l'évaluation des actions conduites par la direction des affaires juridiques, en instaurant des indicateurs de résultat à privilégier aux indicateurs d'activité en vigueur.**

Le mode d'évaluation des actions conduites par la direction des affaires juridiques reste construit sur des indicateurs de suivi des objectifs et s'inscrit dans le cadre du contrôle interne.

La CAM a précisé renforcer les contrôles des prestations de conseil juridique en appliquant la procédure suivante :

- demande de devis adressée au titulaire du marché concernant la mission de conseil attendue et les délais fixés avec proposition écrite par retour dans les 48 h ;
- analyse de la bonne compréhension de la mission et de son juste dimensionnement (nombre d'heures nécessaires et montants), suivie si nécessaire d'une phase de négociation avec nouvelle réponse écrite ;
- établissement d'un bon d'engagement comptable correspondant au devis ;
- puis, à l'issue de la mission, facturation correspondant strictement au devis et vérification du service fait par la direction des affaires juridiques.

En outre, une nouvelle procédure de mise en concurrence pour les prestations de conseil et de représentation juridique a été mise en œuvre par délibération du 31 juillet 2014.

Également, la collectivité a présenté les nouveaux axes stratégiques propres à la direction des affaires juridiques et des marchés publics.

Bien que des améliorations puissent encore être recherchées notamment dans la définition des tableaux de bord (par exemple afin de connaître, en complément du « taux de jugements favorables », le nombre de contentieux gagnés ou perdus par domaines et types de contentieux), les actions mises en œuvre depuis le précédent contrôle aboutissent à un suivi efficient des actions de la direction des affaires juridiques.

Conclusion : recommandation mise en œuvre.

• Mettre en place une véritable comptabilité analytique pour estimer précisément le coût de la fonction communication et améliorer la transparence de l'information délivrée à l'assemblée délibérante.

La CAM identifie ses dépenses de communication à partir de plusieurs approches :

- fonctionnelle, qui a l'inconvénient de ne pas permettre une lecture directe des coûts puisque les dépenses de communication sont ventilées sur l'ensemble des fonctions ;

- par la nature comptable des dépenses, qui permet de distinguer, spécialement au sein de la direction de la communication, les dépenses liées aux marchés de communication des autres dépenses ;

- par centre de responsabilité budgétaire, qui renseigne les directions à l'origine des dépenses de communication ; en effet, si la direction de la communication est le principal centre à l'origine de ces dépenses, elle n'en est pas l'unique pourvoyeuse puisque la direction du développement économique, par exemple, en engage également ;

- par opérations, qui ne distingue ni le centre de responsabilité ni la fonction concernée ; ainsi, pour les opérations de communication, le libellé de chaque mandat commence par un code de trois lettres qui identifie l'opération¹¹⁶.

Cette dernière approche serait la plus à même de permettre la mise en œuvre d'une véritable comptabilité analytique.

Toutefois, à ce jour, l'analyse et le recensement exhaustif des dépenses de communication nécessite un retraitement des informations, à partir d'un croisement des différentes approches susvisées. En effet, il n'existe pas encore de possibilité d'agrégation directe de ces coûts qui proviennent de fonctions et de centres de responsabilité budgétaires différents. En d'autres termes, la fonction communication n'existe pas sans incrémentation de tous les centres de dépenses.

¹¹⁶Par exemple : FDA = fête des associations ; COI = communication interne ; FIM = foire internationale de Montpellier, etc.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Une dernière étape dans la mise en place d'une véritable comptabilité analytique de la fonction communication consisterait donc à créer un document unique synthétisant les retraitements et croisements décrits ci-dessus. Seul un tel support serait en mesure de délivrer à l'assemblée délibérante une information complète, lisible et transparente sur la nature et l'évaluation de ces dépenses de communication.

Conclusion : recommandation partiellement mise en œuvre.

ANNEXES

annexe1 - Tableaux d'analyse financière issus du logiciel Anafi	117
annexe 2 - Tableaux des ressources humaines à partir des rapports sur l'état de la collectivité.....	124
annexe 3 - Tableaux de synthèse du régime indemnitaire de la CAM	131
annexe 4 - Amétyst - tableau de synthèse des avenants au premier contrat de DSP	133
annexe 5 - Amétyst - plan du site.....	136

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

annexe1 - Tableaux d'analyse financière issus du logiciel Anafi

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Consolidation des résultats et de l'endettement	Consolidation M14	Recettes de fonctionnement	
						2014 (en €)	%
24340001700022	Budget principal	CA DE MONTPELLIER	M14	X	X	470 095 961	92,41%
24340001700030	Budget annexe	POMPES FUNEBRES-CA MONTPELLIER	M4	X		5 378 483	1,06%
24340001700071	Budget annexe	C AGGLO MONTPELLIER ASSAINISSEMENT	M49	X		26 284 921	5,17%
24340001700105	Budget annexe	SPANC-CA MONTPELLIER	M49	X		49 433	0,01%
24340001700139	Budget annexe	EAU POTABLE-CA MONTPELLIER	M49	X		6 621 436	1,30%
24340001799008	Budget annexe	EAU BRUTE-CA MONTPELLIER	M49	X		259 177	0,05%
6					Somme totale :	508 689 411	100,00%
Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion					Somme M14 :	470 095 961	92,41%

Produits flexibles	2010	2011	2012	2013	2014
Impôts locaux	129 820 101	151 388 488	179 868 665	171 608 983	172 469 171
- Restitut° et reversm sur impôts locaux (hors péréquation)	14 954 364	14 178 578	32 089 308	13 941 925	14 363 802
= Impôts locaux nets des restitutions	114 865 737	137 209 910	147 779 357	157 667 058	158 105 369
+ Taxes sur activités de service et domaine	56 088 534	58 231 723	60 613 314	62 655 627	64 449 596
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	66 465 304	70 966 196	72 851 641	78 313 603	83 808 329
+ Autres taxes (dt droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	-303 830	0	0	0	0
= Ressources fiscales propres (nettes des restitut°)	237 115 746	266 407 829	281 244 312	298 636 287	306 363 293
Ventes de march et produits finis (hors terrains aménagés)	673 760	1 045 722	1 229 366	878 646	1 107 686
+ Domaine et récoltes	2 830 967	1 224 047	2 456 784	1 921 987	4 469 004
+ Travaux, études et prestations de services	8 020 996	8 556 736	8 923 642	8 422 815	8 178 301
+ Remboursement de frais	669 073	502 107	694 914	549 008	624 776
= Ventes diverses, prod des services et domaine (a)	12 194 796	11 328 613	13 304 705	11 772 457	14 379 768
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	11 094 986	11 440 931	11 829 004	12 235 900	12 894 612
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	1 012 408	1 445 662	1 161 445	1 146 718	1 391 107
= Autres produits de gestion courante (b)	12 107 394	12 886 592	12 990 449	13 382 618	14 285 719
= Ressources d'exploitation (a+b)	24 302 190	24 215 205	26 295 154	25 155 074	28 665 487

Produits rigides	2010	2011	2012	2013	2014
Dotation Globale de Fonctionnement (aménagement)	76 710 517	83 374 226	80 809 866	79 642 483	75 322 215
Autres dotations (dot° générale de décentralisation)	1 151 178	1 151 178	1 151 178	1 151 178	1 151 178
Participations	3 939 837	3 539 827	3 811 084	5 223 443	4 874 091
Dont Etat	780 770	601 285	707 401	813 887	336 051
Dont régions	98 000	124 500	50 000	165 000	117 187
Dont départements	350 000	0	0	42 000	35 000
Dont groupements	171 323	135 450	101 403	134 488	143 803
Dont fonds européens	168 000	168 000	0	603 000	235 559
Dont autres	2 371 744	2 510 592	2 952 281	3 465 069	4 006 491
Autres attributions et participations	3 438 054	5 508 920	5 671 380	5 465 689	5 175 208
Dont péréquation	3 438 054	5 508 920	5 671 380	5 421 026	5 136 232
Dont autres	0	0	0	44 663	38 976
= Ressources institutionnelles	85 239 586	93 574 151	91 443 508	91 482 793	86 522 692
Attribution de compensation brute	6 949 046	6 949 046	6 949 046	6 949 046	6 949 046
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	754 119	651 219	1 539 533	3 214 371	5 077 096
+/- Contribution nette des FNGIR	0	-17 678 010	-18 517 780	-18 616 655	-18 616 655
= Fiscalité reversée par l'Etat	7 703 165	-10 077 745	-10 029 201	-8 453 238	-6 590 513

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Résultat financier (en €)	2010	2011	2012	2013	2014
c/66111 - intérêts réglés à l'échéance	18 660 157	22 054 607	25 723 277	25 174 523	24 780 678
c/66112 - intérêts rattachement des ICNE		280 096	849 512		
c/661138 - remb intr emprunts trans à autres tiers			20 087	14 606	17 726
c/6615 - charges d'intérêts des comptes courants	317 150	493 763	27 639		
c/666 - pertes de change	110 497	193 435	199 932	181 946	2 116 896
c/668 - autres (pénalités de renégociation)	35 000	38 318	197 064	149 978	359 458
Charges financières	19 122 803	23 060 220	27 017 511	25 521 053	27 274 758
c/66112 - intérêts rattachement des ICNE	166 850			286 796	244 377
c/761 - produits des participations	145 656	55 937	166 748	64 040	58 897
c/767 - produits de cession des VMP		0			
c/768 - autres (gains/échange, soutien empr risques)	16 678	0			
Produits financiers	329 184	55 937	166 748	350 836	303 274
Résultat financier	-18 793 619	-23 004 282	-26 850 763	-25 170 217	-26 971 484

Résultat exceptionnel (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2010-2014	variation annuelle moyenne
c/6711 - intérêts moratoires	0	10 525	0	0	83	NA	NA
c/6712 - amendes fiscales	0	26	0	0	90	NA	NA
c/6713 - secours et dots	6 750	7 580	6 625	7 162	6 228	-7,7%	-2,0%
c/6714 - bourses et prix	9 570	2 146	0	10 000	0	-100,0%	-100,0%
c/6718 - autres ch. except. sur opérat° de gestion	1 083 359	685 417	851 968	4 524 380	2 092 936	93,2%	17,9%
c/673 - titres annulés	609 050	227 329	86 698	296 294	102 179	-83,2%	-36,0%
c/67443 - subventions except. fermiers et concess°	0	0	0	186 237	175 595	NA	NA
c/675 - valeur nette comptable immob° cédées	6 228 732	24 074	207 985	1 922 984	2 256 545	-63,8%	-22,4%
c/676 - différence sur réalisations	1 564 134	7 481	63 624	741 889	221 986	-85,8%	-38,6%
c/678 - autres charges exceptionnelles	172 912	2 214	1 992	4 002	5 151	-97,0%	-58,5%
Charges exceptionnelles	9 674 507	966 792	1 218 892	7 692 948	4 860 793	-49,8%	-15,8%
c/7711 - débits et pénalités perçues	1 300	1 171	0	0	4 480	244,6%	36,2%
c/7714 - recouvr sur créances ad en non valeur	0	0	0	0	105	NA	NA
c/7718 - autres pr. except. sur opérat° de gestion	1 034 299	902 363	1 083 821	1 444 971	1 061 083	2,6%	0,6%
c/773 - mandats annulés	19 322	7 460	633 843	10 389	25 294	30,9%	7,0%
c/775 - produits des cessions d'immobilisations	7 752 692	27 369	211 755	2 615 716	1 446 893	-81,3%	-34,3%
c/776 - différences sur réalisations	40 174	4 186	59 854	49 158	31 549	-21,5%	-5,9%
c/777 - quote-part subv invest transférées au résultat	10 478 073	12 429 614	13 432 524	13 417 282	14 594 132	39,3%	8,6%
c/7788 - produits exceptionnels divers	9 115 779	1 106 624	4 561 472	3 070 026	82 732	-99,1%	-69,1%
Produits exceptionnels	28 441 638	14 478 787	19 983 270	20 607 542	17 246 268	-39,4%	-11,8%
Résultat exceptionnel	18 767 132	13 511 995	18 764 377	12 914 593	12 385 475	-34,0%	-9,9%
<i>Charges exceptionnelles réelles</i>	<i>1 881 641</i>	<i>935 237</i>	<i>947 283</i>	<i>4 841 837</i>	<i>2 206 667</i>	<i>17,3%</i>	<i>4,1%</i>
<i>Produits exceptionnels réels</i>	<i>10 170 700</i>	<i>2 017 618</i>	<i>6 279 136</i>	<i>4 525 386</i>	<i>1 173 694</i>	<i>-88,5%</i>	<i>-41,7%</i>
Résultat exceptionnel réel	8 289 059	1 082 381	5 331 854	-316 451	-1 032 973	-112,5%	NA

Source : comptes de gestion

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Charges de gestion courante	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	94 765 860	98 378 781	115 585 561	109 693 394	113 987 261
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	6 229 126	6 941 729	7 226 989	7 192 848	6 986 456
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	1 403 467	1 742 059	1 678 831	1 327 385	1 211 481
<i>Dont entretien et réparations</i>	5 893 436	6 366 182	8 581 127	8 378 648	9 261 726
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	458 265	544 472	863 061	718 423	662 777
<i>Dont autres services extérieurs</i>	10 050 274	7 674 850	10 479 769	13 407 099	17 354 147
<i>Dont remb de frais (BA, CCAS, etc.)</i>	0	0	1 531	685	89 714
<i>Dont contrats de prestations de services</i>	57 225 444	62 107 345	71 374 417	64 040 335	65 444 912
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	1 113 519	1 203 677	1 457 431	1 437 262	1 050 369
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	4 167 102	5 246 630	6 209 303	5 649 713	4 475 215
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. scolaires)</i>	2 803 957	2 562 417	2 943 545	2 857 747	2 396 466
<i>Dont déplacements et missions</i>	380 480	269 309	460 529	309 159	291 531
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	631 650	694 371	709 997	670 066	451 127
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	4 409 141	3 025 741	3 599 030	3 704 023	4 311 340
- Remboursement de frais	669 073	502 107	694 914	549 008	624 776
= Charges à caractère général nettes	94 096 787	97 876 674	114 889 117	109 143 701	113 272 771
en % des produits de gestion	26,6%	26,2%	29,5%	26,8%	27,3%
Rémunération principale	22 173 291	22 584 194	23 548 138	24 206 174	25 472 063
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	5 494 577	5 539 141	5 843 849	6 656 393	6 994 725
+ Autres indemnités	742 761	762 969	787 952	825 418	840 457
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	28 410 628	28 886 304	30 179 938	31 687 985	33 307 246
en % des rémunérations du personnel	80,5%	79,7%	79,6%	79,7%	81,6%
Rémunération principale	5 741 972	6 103 136	6 453 590	6 633 405	6 147 379
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	1 135 367	1 236 488	1 302 191	1 462 581	1 349 615
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	6 877 339	7 339 624	7 755 781	8 095 987	7 496 995
en % des rémunérations du personnel	19,5%	20,3%	20,4%	20,3%	18,4%
= Rémunérat° du personnel hors att. de ch. (a+b)	35 287 967	36 225 928	37 935 719	39 783 971	40 804 241
Atténuations de charges	893 195	2 344 777	2 183 688	1 439 195	2 087 347
= Rémunérations du personnel	34 394 773	33 881 152	35 752 032	38 344 776	38 716 894
+ Charges sociales	12 689 658	13 040 154	13 303 555	13 465 699	14 487 759
+ Impôts et taxes sur rémunérations	904 216	967 374	1 013 349	1 065 895	1 170 366
+ Autres charges de personnel	1 957 893	1 815 111	1 826 932	1 953 277	2 155 826
= Charges de personnel interne	49 946 540	49 703 792	51 895 867	54 829 647	56 530 846
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	25,4%	26,2%	25,6%	24,6%	25,6%
+ Charges de personnel externe	125 327	116 182	100 173	111 118	108 478
= Charges totales de personnel	50 071 867	49 819 974	51 996 040	54 940 764	56 639 324
CP externe en % des CP total	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Subventions de fonctionnement	83 041 599	81 428 366	86 930 702	96 946 481	100 157 280
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	9 329 494	9 402 235	9 468 262	9 181 157	10 478 117
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	73 712 105	72 026 131	77 462 440	87 765 324	89 679 162
Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	0	0	0	186 237	175 595
Autres charges de gestion	20 106 691	18 563 531	18 691 813	19 343 475	19 338 415
<i>Dont contribution au service incendie</i>	17 866 313	14 235 905	14 549 094	14 854 625	14 988 317
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	0	134 848	137 460	138 769	161 736
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	0	1 700 000	1 650 000	1 662 500	1 662 500
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	1 867 745	1 882 674	1 917 607	2 390 264	2 103 613
<i>Dont autres frais élus (formation, mission, représ)</i>	43 528	58 630	80 874	71 990	36 910
<i>Dont pertes sur créances irrécouv (adm non-valeur)</i>	41 779	32 845	100 000	15 590	244 419

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Charges de gestion courante (en €)	2010	2011	2012	2013	2014
Charges à caractère général	94 765 860	98 378 781	115 585 561	109 693 394	113 987 261
+ Charges de personnel	50 071 867	49 819 974	51 996 040	54 940 764	56 639 324
+ Subventions de fonctionnement	83 041 599	81 428 366	86 930 702	96 946 481	100 157 280
+ Autres charges de gestion	20 106 691	18 563 531	18 691 813	19 343 475	19 338 415
+ Charges d'intérêt et pertes de change	18 939 276	23 060 220	27 017 511	25 234 258	27 030 380
= Charges courantes	266 925 293	271 250 871	300 221 628	306 158 372	317 152 659
Charges de personnel / charges courantes	18,8%	18,4%	17,3%	17,9%	17,9%
Intérêts et pertes de change / charges courantes	7,1%	8,5%	9,0%	8,2%	8,5%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Résultat fonctionnement (en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
CAF brute	95 865 510	104 006 887	94 229 817	100 223 849	96 658 104	0,2%
- Dotations nettes aux amortissements	21 391 586	24 696 863	28 829 912	35 272 977	37 349 371	15,0%
- Dotations nettes aux provisions	400 000	750 000	1 000 000	1 100 000	1 200 000	31,6%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	10 478 073	12 429 614	13 432 524	13 417 282	14 594 132	8,6%
= Résultat section de fonctionnement	84 551 997	90 989 639	77 832 429	77 268 153	72 702 865	-3,7%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

CAF nette	2010	2011	2012	2013	2014
CAF nette	30 977 814	74 782 946	47 964 766	61 742 301	56 656 564
Produits de gestion	354 360 686	374 119 440	388 953 774	406 820 917	414 960 959
CAF nette / produits de gestion (en %)	8,7%	20,0%	12,3%	15,2%	13,7%

	2010	2011	2012	2013	2014
Prd gestion	354 360 686	374 119 440	388 953 774	406 820 917	414 960 959
Enc dette	669 332 639	802 636 099	859 664 386	851 675 588	867 360 288
dette/pr gest°	189%	215%	221%	209%	209%

Immobilisations en cours	2010	2011	2012	2013	2014
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	1 019 853 432	1 249 253 974	1 370 915 598	1 387 887 517	1 351 747 536
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	205 534 551	229 400 542	121 661 624	61 412 664	49 028 512
Immobilisations corporelles - Solde (C)	668 184 182	694 753 604	740 325 453	801 457 633	917 763 889
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. txv en régie)	4,11	4,73	7,64	15,13	13,62

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

BFRG en €	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	5 826 463	4 927 273	12 683 839	9 219 477	8 506 569	8 232 724
Dont redevables	5 142 373	4 026 221	10 077 063	5 348 042	6 487 562	6 216 252
Dt créances irréc admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	19 095 825	13 685 720	29 004 822	25 700 852	23 193 462	22 136 136
Dont fournisseurs d'immobilisations	851 192	407 925	7 852 037	3 930 216	1 358 947	2 880 063
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-13 269 362	-8 758 447	-16 320 983	-16 481 376	-14 686 893	-13 903 412
en nombre de jours de charges courantes	-18,1	-11,8	-19,8	-19,6	-16,9	-17
- Dettes et créances sociales	-47 038	-150 903	-187 705	-707 788	347 571	-149 173
- Dettes et créances fiscales	-547 273	-889 946	-2 682 433	-2 165 351	-1 732 473	-1 603 495
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-9 107 151	-6 397 678	15 291 027	-1 490 970	-1 417 668	-624 488
- Autres dettes et créances	5 589 010	9 690 611	24 941 990	26 761 420	26 851 429	18 766 892
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*	39 046	45 774	83 478	124 349	104 560	79 441
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*	4 462 939	3 943 954	10 900 682	7 680 168	6 802 906	6 758 130
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	1 446 160	480 718	1 097 141	1 405 217	1 326 056	1 151 058
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	8 989 801	4 962 811	3 683 618	5 342 612	1 478 161	4 891 401
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	1 458 321	2 934 151	10 194 562	14 085 314	14 068 737	8 548 217
= Besoin en fonds de roulement global	-9 156 909	-11 010 531	-53 683 861	-38 878 687	-38 735 752	-30 293 148
en nombre de jours de charges courantes	-12,5	-14,8	-65,3	-46,4	-44,6	
* présentation en valeur absolue						
** un solde créditeur (+) diminue le BFR, un solde débiteur (-) l'augmente						

Trésorerie (au 31 décembre en €)	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	4 905 587	6 351 814	19 304 059	13 579 352	13 408 316	28,6%
- Besoin en fonds de roulement global	-9 156 909	-11 010 531	-53 683 861	-38 878 687	-38 735 752	43,4%
=Trésorerie nette	14 062 497	17 362 345	72 987 919	52 458 040	52 144 067	38,8%
en nombre de jours de charges courantes	19,2	23,4	88,7	62,5	60,0	
Dont trésorerie active	14 045 819	17 362 345	72 987 919	52 458 039	52 144 067	38,8%
Dont trésorerie passive	0	0	0	0	0	N.C.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

FISCALITE DIRECTE LOCALE							
Bases nettes de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
TH	0	562 064 480	612 609 486	633 388 400	647 408 265	15%	5%
TFB	0	505 806 051	525 015 638	542 153 559	554 870 201	10%	3%
TFNB	0	2 039 275	2 045 647	2 023 600	2 017 210	-1%	0%
TAFNB		1 145 228	1 148 374	1 111 506	1 103 813	-4%	-1%
CFE au titre FPU (TPU en 2010)	125 364 278	139 820 192	181 804 934	149 437 676	148 979 500	7%	2%
TEOM	497 727 487	517 142 957	537 459 064	556 103 468	571 662 653	11%	3%
en € / hab. de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
TH	0	1 354	1 461	1 494	1 491	10%	3%
TFB	0	1 218	1 252	1 279	1 278	5%	2%
TFNB	0	5	5	5	5	0%	0%
TAFNB		3	3	3	3	0%	0%
CFE au titre FPU (TPU en 2010)	302	337	434	353	343	2%	1%
TEOM	1 199	1 246	1 282	1 312	1 316	6%	2%
Taux impôts locaux de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
TH	10,96%	11,08%	12,08%	12,08	12,08%	9%	NA
TFB	0%	0,17%	0,17%	0,17	0,17%	0%	Ne concerne que 2011-2012, par la suite le taux est de 0%.
TFNB	5,09%	5,69%	5,69%	5,69	5,69%	0%	
TAFNB		51,12%	51,12%	51,12	51,12%	0%	
CFE au titre FPU (TPU en 2010)	36,54%	36,58%	36,58%	36,58	36,58%	0%	
TEOM	11,25%	11,25%	11,25%	11,25	11,25%	0%	
Produits des impôts directs locaux	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
TH	0	62 276 711	74 002 909	76 514 064	78 206 806	26%	8%
TFB	0	839 741	871 521	900 148	921 173	10%	3%
TFNB	0	115 636	115 945	114 778	114 438	-1%	0%
TAFNB		586 375	587 857	569 037	565 062	-4%	-1%
CFE au titre FPU (TPU en 2010)	45 808 702	51 139 171	66 505 185	54 664 118	54 501 846	7%	2%
TEOM	55 994 342	58 178 582	60 464 145	62 561 641	64 312 049	11%	3%
en € / hab. de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
TH	0	150	176	181	180	20%	6%
TFB	0	2	2	2	2	0%	0%
TFNB	0	0	0	0	0	0%	0%
TAFNB		1	1	1	1	0%	0%
CFE au titre FPU	110	123	159	129	125	2%	1%
TEOM	135	140	144	148	148	6%	2%
Produits des impôts de répartition	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
CVAE		27 636 815	28 933 856	29 229 303	28 344 154	3%	1%
IFER		1 261 983	1 289 639	1 316 053	1 469 920	16%	5%
dont usines de production électrique		95 550	20 393	23 814	29 988	-69%	-32%
dont transformateurs électriques		665 500	665 500	677 149	699 875	5%	2%
dont stations radioélectriques		488 537	591 347	602 456	727 278	49%	14%
dont gaz		12 396	12 399	12 634	12 779	3%	1%
TASCOM		4 687 992	5 174 689	5 682 008	5 605 426	20%	6%
en € / hab. de la CAM	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
CVAE		67	69	69	65	-3%	-1%
IFER		3	3	3	3	0%	0%
dont usines de production électrique		0	0	0	0	0%	0%
dont transformateurs électriques		2	2	2	2	0%	0%
dont stations radioélectriques		1	1	1	2	100%	26%
dont gaz		0	0	0	0	0%	0%
TASCOM		11	12	13	13	18%	6%
Coeff. D'intégration fiscale	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2011-2014	EMA
CIF de la CAM	47%	47%	48%	50%	48%	2%	1%
Moyenne des GFP de même nature	32%	33%	33%	34%	34%	4%	1%

Source : données présentées par le comptable et retraitées par l'équipe de contrôle

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Poids des impôts locaux	2011	2012	2013	2014
TOTAL IL en €	173 136 216	202 547 562	195 323 786	198 621 374
Part TH	36%	37%	39%	39%
Part TFB	0%	0%	0%	0%
Part TFNB/TA	0%	0%	0%	0%
Part CFE	30%	33%	28%	27%
Part TEOM	34%	30%	32%	32%

Source : données retraitées par l'équipe de contrôle

Poids des impôts de répartition	2011	2012	2013	2014
TOTAL IR en €	33 586 790	35 398 184	36 227 364	35 419 500
Part CVAE	82%	82%	81%	80%
Part IFER	4%	4%	4%	4%
Part TASCOT	14%	15%	16%	16%

Source : données retraitées par l'équipe de contrôle

Fiscalité levée par l'EPCI et les communes (en €)	2010	2011	2012	2013	2014
Communes membres					
731 - Contributions directes	252 452 028	262 626 000	275 091 140	283 995 094	291 082 053
7325 - Fonds de préquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	0	0	941 769	1 954 381	3 292 417
7328 - Autres reversements de fiscalité	413 805	319 922	209 514	106 681	123 285
Sous-total fiscalité levée par les communes membres (A)	252 865 832	262 945 923	276 242 423	286 056 156	294 497 754
Groupement					
731 - Contributions directes	129 820 101	151 388 488	179 868 665	171 608 983	172 469 171
7325 - Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	0	0	813 627	2 263 399	3 482 814
7328 - Autres reversements de fiscalité	754 119	651 219	725 906	950 972	1 594 282
Sous-total fiscalité levée par l'EPCI (B)	130 574 220	152 039 707	181 408 198	174 823 354	177 546 267
Total communes et groupement (C=A+B)	383 440 052	414 985 630	457 650 621	460 879 510	472 044 021

Source : Logiciel ANAFI - Comptes de gestion

Intégration fiscale (en €)	2010	2011	2012	2013	2014
Fiscalité levée par les communes (A)	252 865 832	262 945 923	276 242 423	286 056 156	294 497 754
Fiscalité levée par le groupement (B)	130 574 220	152 039 707	181 408 198	174 823 354	177 546 267
Total communes et groupement (C=A+B)	383 440 052	414 985 630	457 650 621	460 879 510	472 044 021
Sous-total fiscalité transférée ou reçue par le groupement (D)	-7 170 829	-6 921 099	-6 901 244	-6 875 800	-6 840 177
Fiscalité conservée par le groupement (E=B+/-D)	123 403 391	145 118 608	174 506 954	167 947 554	170 706 090
- Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	32,18%	34,97%	38,13%	36,44%	36,16%
- Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	94,51%	95,45%	96,20%	96,07%	96,15%

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

annexe 2 - Tableaux des ressources humaines à partir des rapports sur l'état de la collectivité

Agents titulaires par grades ou emplois au 31/12/N	2011	2013	Evolution en poste	Evolution en %
<i>Emplois fonctionnels</i>	1	1	0	0%
directeur général des services	1	1	0	0%
directeur général adjoint des services				
directeur général des services techniques				
emplois créés au titre art.6 de la loi n°84-53				
<i>Filière administrative</i>	334	349	15	4%
catégorie A	46	64	18	39%
catégorie B	51	49	-2	-4%
catégorie C	237	236	-1	0%
<i>Filière technique</i>	413	416	3	1%
catégorie A	55	60	5	9%
catégorie B	63	64	1	2%
catégorie C	295	292	-3	-1%
<i>Filière sociale</i>	3	3	0	0%
catégorie A	0		0	#DIV/0!
catégorie B	3	3	0	0%
catégorie C	0		0	#DIV/0!
<i>Filière sportive</i>	77	78	1	1%
catégorie A	4	4	0	0%
catégorie B	72	73	1	1%
catégorie C	1	1	0	0%
<i>Filière culturelle</i>	290	304	14	5%
catégorie A	97	96	-1	-1%
catégorie B	88	95	7	8%
catégorie C	105	113	8	8%
<i>Filière animation</i>	7	7	0	0%
catégorie A	0	0	0	#DIV/0!
catégorie B	3	4	1	33%
catégorie C	4	3	-1	-25%
Total des agents titulaires de la collectivité	1125	1158	33	3%
Agents non titulaires par grades ou emplois au 31/12/N	2011	2013	Evolution en poste	Evolution en %
<i>Agents occupant des emplois permanents</i>	211	219	8	4%
catégorie A	67	65	-2	-3%
catégorie B	56	56	0	0%
catégorie C	88	98	10	11%
<i>Agents occupant des emplois non permanents</i>	162	177	15	9%
catégorie A	inc	inc		
catégorie B	inc	inc		
catégorie C	inc	inc		
Total des agents non titulaires de la collectivité	373	396	23	6%
<i>Dont emplois de direction</i>	1	1	0	0%
<i>Dont collaborateurs de cabinet</i>	6	6	0	0%
TOTAL des agents de la collectivité	1498	1554	56	4%

Source : REC 2011 et 2013 de la CAM

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Répartition des effectifs permanents selon le temps de travail et la catégorie	2011	2013	Evolution en poste	Evolution en %
TEMPS PLEIN	1202	1251	49	4%
catégorie A	257	280	23	9%
catégorie B	276	298	22	8%
catégorie C	669	673	4	1%
TEMPS PARTIEL	128	116	-12	-9%
catégorie A	11	10	-1	-9%
catégorie B	49	38	-11	-22%
catégorie C	68	68	0	0%
TEMPS NON COMPLET	6	10	4	67%
catégorie A		2	2	NA
catégorie B	5	6	1	20%
catégorie C	1	2	1	100%
TOTAL (au 31/12/N)	1336	1377	41	3%

Source : REC 2011 et 2013 de la CAM

	REC		Données CAM suite questionnaires				
Evolution des flux d'entrée et de sortie des effectifs permanents au 31/12/N	2011	2013	2010	2011	2012	2013	2014
Flux de sortie	117	112	555	488	578	553	611
Départ à la retraite	16	27	29	16	18	27	24
Mutation	9	12	12	9	14	13	6
Disponibilité, congé parental	21	31	43	39	36	48	50
Mise à disposition	31	2					
Départ en détachement		3	40	4	7	6	18
Fin de détachement	1	2	1	2	5	2	0
Démission	4	3	23	21	25	21	24
Fin de contrat	31	23	255	239	280	263	267
Décès	3	2	4	3	2	2	7
Licenciement	1	2	0	0	1	3	2
Autres (révocation, abandon de poste...)		5	148	155	190	168	213
Flux d'entrée	57	71	543	498	624	549	568
Concours	1	3	3	1	2	3	2
recrutement direct	14	26	2	0	1	0	0
Recrutement de contractuels	6	15	313	277	355	320	329
Mutation	17	15	20	17	17	15	9
Réintégration	10	9	29	40	51	45	50
Arrivée en détachement	1	3	2	1	2	3	0
Autres (transfert de compétence...)	8		174	162	196	163	178
Evolution des effectifs (solde)	-60	-41	-12	10	46	-4	-43

Source : REC et réponses de la CAM

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Agents titulaires par grades et filières au 31/12/N	2010 CA	2011 CA	2011 REC	≠ entre CA et REC 2011	2012 CA	2013 CA	2013 REC	≠ entre CA et REC 2013			
<i>Emplois fonctionnels</i>	1	1	1		1	2	1	-1			
directeur général des services	1	1	1		1	2	1	-1			
directeur général adjoint des services											
directeur général des services techniques											
emplois créés au titre art.6 de la loi n°84-53											
<i>Filière administrative</i>	319	336	334	-2	339	448	349	-99			
catégorie A	43	45	46	1	54	109	64	-45			
catégorie B	43	53	51	-2	54	65	49	-16			
catégorie C	233	238	237	-1	231	274	236	-38			
<i>Filière technique</i>	339	362	413	51	382	444	416	-28			
catégorie A	41	44	55	11	50	70	60	-10			
catégorie B	31	39	63	24	50	66	64	-2			
catégorie C	267	279	295	16	282	308	292	-16			
<i>Filière sociale</i>	4	4	3	-1	3	5	3	-2			
catégorie A	0	0	0	0	0	0	0	0			
catégorie B	4	4	3	-1	3	5	3	-2			
catégorie C	0	0	0	0	0	0	0	0			
<i>Filière sportive</i>	71	74	77	3	73	90	78	-12			
catégorie A	2	4	4	0	4	4	4	0			
catégorie B	68	69	72	3	68	85	73	-12			
catégorie C	1	1	1	0	1	1	1	0			
<i>Filière culturelle</i>	310	318	290	-28	304	397	304	-93			
catégorie A	99	100	97	-3	98	111	96	-15			
catégorie B	92	88	88	0	92	129	95	-34			
catégorie C	119	130	105	-25	114	157	113	-44			
<i>Filière animation</i>	5	4	7	3	5	6	7	1			
catégorie A	0	2	0	-2	0	0	0	0			
catégorie B	2	2	3	1	3	4	4	0			
catégorie C	3	0	4	4	2	2	3	1			
Total des agents de la collectivité	1049	1099	1125	26	1107	1392	1158	-234			
						1335		-177			
Agents non titulaires au 31/12/N	2010 CA	2011 CA	2011 REC	≠ entre CA et REC 2011	2012 CA	2013 CA	2013 REC	≠ entre CA et REC 2013			
<i>Non-titulaires sur emplois permanents</i>	60	172	211	39	31	40	219	179			
catégorie A	54	64	67	3	15	17	65	48			
catégorie B	6	36	56	20	12	16	56	40			
catégorie C	0	72	88	NA	4	7	98	91			
<i>Agents occupant des emplois non permanents</i>	259	150	162	12	19	17	177	160			
catégorie A	19	10	inc	NA	6	4	inc	NA			
catégorie B	120	77	inc	NA	7	9	inc	NA			
catégorie C	120	63	inc	NA	6	4	inc	NA			
Total des agents non titulaires de la collectivité	319	322	373	51	50	57	396	339			
TOTAL des agents de la collectivité	1368	1421	1498	77	1157	1392	1554	162			

Modification dans la méthode de calcul, les données des titulaires et non-titulaires sont consolidées.

Total retraité du nombre de non-titulaires.

Source : REC, CA et RAPA de la CAM

ROD2 - CA de Montpellier

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

<i>Au 31 décembre</i>	2010				2011				2012				2013				2014				Evolution 2010-2014			
	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total
Titulaires	203	257	637	1097	207	281	642	1130	210	296	638	1144	230	288	646	1164	250	310	640	1200	47	53	3	103
Non titulaires	72	139	167	378	72	118	169	359	77	141	194	412	70	153	184	407	59	144	197	400	-13	5	30	22
<i>dont:</i>																								
Emplois de direction (fonctionnels)	2				2				2				2				3							
Collaborateurs de cabinet	2				2				3				3				1							
Vacataires		74	61			64	53			84	73			87	70			87	67					
Nb total d'agents	275	396	804	1475	279	399	811	1489	287	437	832	1556	300	441	830	1571	309	454	837	1600	34	58	33	125
<i>Au 31 décembre</i>	2010				2011				2012				2013				2014				Evolution 2010-2014			
	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total
Temps plein	264	336	724	1324	269	341	731	1341	279	386	752	1417	289	387	761	1437	290	383	756	1429	26	47	32	105
Temps partiel	11	43	78	132	10	43	78	131	8	37	79	124	11	39	67	117	16	47	78	141	5	4	0	9
temps non complet		17	2	19		15	2	17		14	1	15		15	2	17	3	24	3	30	3	7	1	11
Nb total d'agents	275	396	804	1475	279	399	811	1489	287	437	832	1556	300	441	830	1571	309	454	837	1600	34	58	33	125
<i>Au 31 décembre</i>	2010				2011				2012				2013				2014				Evolution 2010-2014			
	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total	cat. A	cat. B	cat. C	Total
Administrative	97	64	296	457	96	64	302	462	105	65	301	471	114	61	297	472	114	61	302	477	17	-3	6	20
Technique	63	55	349	467	69	69	347	485	68	77	364	509	74	75	369	518	81	84	372	537	18	29	23	70
Culturelle	111	118	130	359	110	118	134	362	110	120	141	371	108	126	139	373	110	130	140	380	-1	12	10	21
Sportive	4	101	1	106	4	97	1	102	4	117	1	122	4	122	1	127	4	125	1	130	0	24	0	24
Sociale		3		3		3		3		4		4		4		4		3		3	0	0	0	0
Animation		55	28	83		48	27	75		54	25	79		53	24	77		51	22	73	0	-4	-6	-10
Nb total d'agents	275	267	804	1475	279	399	811	1489	287	437	832	1556	300	441	830	1571	309	454	837	1600	34	58	33	125

Source : CAM

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

	Nombre d'heures supplémentaires rémunérées	2011	2013	Evolution nb heures	Evolution en %
<i>Filière administrative</i>		5 410	5 144	-266	-5%
catégorie A				0	#DIV/0!
catégorie B		942	860	-82	-9%
catégorie C		4 468	4 284	-184	-4%
<i>Filière technique</i>		12 877	12 905	28	0%
catégorie A				0	#DIV/0!
catégorie B		1 159	1 001	-158	-14%
catégorie C		11 718	11 904	186	2%
<i>Filière sociale</i>		138	49	-89	-64%
catégorie A				0	#DIV/0!
catégorie B		138	49	-89	-64%
catégorie C				0	#DIV/0!
<i>Filière sportive</i>		124	98	-26	-21%
catégorie A				0	#DIV/0!
catégorie B		124	98	-26	-21%
catégorie C				0	#DIV/0!
<i>Filière culturelle</i>		4 761	5 165	404	8%
catégorie A		690	662	-28	-4%
catégorie B		964	1 330	366	38%
catégorie C		3 107	3 173	66	2%
<i>Filière animation</i>		74	186	112	151%
catégorie A				0	#DIV/0!
catégorie B		29	80	51	176%
catégorie C		45	106	61	136%
<i>Autres cas hors filières</i>		8 544	9 452	908	11%
Total des heures supplémentaires		31 928	32 999	1 071	3%

Seuls sont concernés les professeurs d'enseignement artistique.

Sources : REC 2011 et 2013 de la CAM.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

SERVICES (par montants)	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Cabinet	5 444,02 €	7 229,76 €	7 308,60 €	5 070,33 €	3 420,03 €	28 472,74 €
Direction de la communication	19 567,36 €	15 939,33 €	12 303,98 €	14 464,34 €	13 416,86 €	75 691,87 €
Maisons d'agglomération	8 614,05 €	8 615,91 €	6 456,08 €	9 181,71 €	3 781,16 €	36 648,91 €
Direction du protocole	55 035,24 €	93 663,39 €	106 595,85 €	94 974,77 €	84 883,54 €	435 152,79 €
CABINET DU PRESIDENT	88 660,67 €	125 448,39 €	132 664,52 €	123 691,15 €	105 501,59 €	575 966,31 €
DGS et DGAS	1 081,67 €	1 816,77 €	2 453,06 €	3 153,95 €	1 808,67 €	10 314,12 €
Régies	- €	- €	- €	- €	- €	- €
DIRECTION GENERALE	1 081,67 €	1 816,77 €	2 453,06 €	3 153,95 €	1 808,67 €	10 314,12 €
Médiathèques	63 766,86 €	62 437,90 €	64 387,17 €	4 458,40 €	2 882,92 €	197 933,25 €
Ecolothèque	9 139,05 €	8 399,27 €	5 831,42 €	4 482,92 €	4 227,22 €	32 079,88 €
Musées	13 744,73 €	11 051,02 €	10 900,02 €	6 131,41 €	5 559,89 €	47 387,07 €
Planetarium	4 747,27 €	1 282,73 €	731,03 €	158,78 €	- €	6 919,81 €
Direction des sports	9 015,97 €	13 032,38 €	10 471,01 €	9 345,64 €	8 872,57 €	50 737,56 €
Piscines	12 613,57 €	8 381,82 €	8 431,28 €	3 583,24 €	8 361,87 €	41 371,77 €
Installations sportives	26 865,94 €	28 177,43 €	21 962,88 €	17 551,22 €	21 770,61 €	116 328,08 €
Conservatoire à rayonnement régional	26 836,78 €	21 809,55 €	26 044,59 €	6 437,80 €	7 451,40 €	88 580,12 €
Services funéraires	149 023,48 €	142 607,88 €	155 929,69 €	70 784,64 €	60 963,18 €	579 308,86 €
Téléalarme	15 811,86 €	15 705,70 €	16 498,42 €	16 277,67 €	10 054,08 €	74 347,72 €
Ecole Supérieure des Beaux Arts	510,42 €	469,10 €	332,96 €	1 604,97 €	2 409,83 €	5 327,28 €
PÔLE CULTURE, SPORT et SOLIDARITE	332 075,92 €	313 354,75 €	321 520,46 €	140 816,69 €	132 553,57 €	1 240 321,39 €
Direction de l'eau et de l'assainissement	749,54 €	- €	- €	- €	140,60 €	890,14 €
Direction de la prévention et de la gestion des déchets	51 008,41 €	31 716,13 €	31 634,93 €	10 664,15 €	15 815,66 €	140 839,28 €
Direction des transports et de la voirie	986,27 €	156,36 €	- €	- €	647,08 €	1 789,71 €
PÔLE ENVIRONNEMENT ET TRANSPORTS	52 744,22 €	31 872,49 €	31 634,93 €	10 664,15 €	16 603,34 €	143 519,13 €
Direction du développement économique et de l'emploi	1 295,96 €	- €	- €	- €	664,05 €	1 960,01 €
PÔLE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL	1 295,96 €	- €	- €	- €	664,05 €	1 960,01 €
Direction des ressources humaines	1 764,87 €	1 114,12 €	308,00 €	48,12 €	691,63 €	3 926,74 €
Direction des ressources informatiques	2 414,52 €	1 343,87 €	393,75 €	843,72 €	2 392,66 €	7 388,52 €
Direction des moyens généraux et des bâtiments	2 626,05 €	2 661,56 €	3 419,54 €	1 966,66 €	2 714,77 €	13 388,58 €
Direction des affaires juridiques et marchés publics	292,76 €	1 001,44 €	391,26 €	2 015,72 €	682,49 €	4 383,67 €
PÔLE RESSOURCES ET MOYENS	7 098,20 €	6 120,99 €	4 512,54 €	4 874,22 €	6 481,55 €	29 087,50 €
TOTAL	482 956,64 €	478 613,39 €	492 785,51 €	283 200,16 €	263 612,77 €	2 001 168,47 €

Source : Xémélios

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

SERVICES (par montants)	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Services funéraires	149 023,48 €	142 607,88 €	155 929,69 €	70 784,64 €	60 963,18 €	579 308,86 €
Direction du protocole	55 035,24 €	93 663,39 €	106 595,85 €	94 974,77 €	84 883,54 €	435 152,79 €
Médiathèques	63 766,86 €	62 437,90 €	64 387,17 €	4 458,40 €	2 882,92 €	197 933,25 €
Direction de la prévention et de la gestion des déchets	51 008,41 €	31 716,13 €	31 634,93 €	10 664,15 €	15 815,66 €	140 839,28 €
Installations sportives	26 865,94 €	28 177,43 €	21 962,88 €	17 551,22 €	21 770,61 €	116 328,08 €
Conservatoire à rayonnement régional	26 836,78 €	21 809,55 €	26 044,59 €	6 437,80 €	7 451,40 €	88 580,12 €
Direction de la communication	19 567,36 €	15 939,33 €	12 303,98 €	14 464,34 €	13 416,86 €	75 691,87 €
Téléalarme	15 811,86 €	15 705,70 €	16 498,42 €	16 277,67 €	10 054,08 €	74 347,72 €
Direction des sports	9 015,97 €	13 032,38 €	10 471,01 €	9 345,64 €	8 872,57 €	50 737,56 €
Musées	13 744,73 €	11 051,02 €	10 900,02 €	6 131,41 €	5 559,89 €	47 387,07 €
Piscines	12 613,57 €	8 381,82 €	8 431,28 €	3 583,24 €	8 361,87 €	41 371,77 €
Maisons d'agglomération	8 614,05 €	8 615,91 €	6 456,08 €	9 181,71 €	3 781,16 €	36 648,91 €
Ecolothèque	9 139,05 €	8 399,27 €	5 831,42 €	4 482,92 €	4 227,22 €	32 079,88 €
Cabinet	5 444,02 €	7 229,76 €	7 308,60 €	5 070,33 €	3 420,03 €	28 472,74 €
Direction des moyens généraux et des bâtiments	2 626,05 €	2 661,56 €	3 419,54 €	1 966,66 €	2 714,77 €	13 388,58 €
DGS et DGAS	1 081,67 €	1 816,77 €	2 453,06 €	3 153,95 €	1 808,67 €	10 314,12 €
Direction des ressources informatiques	4 747,27 €	1 282,73 €	731,03 €	843,72 €	2 392,66 €	9 997,41 €
Planetarium	2 414,52 €	1 343,87 €	393,75 €	158,78 €	- €	4 310,92 €
Ecole Supérieure des Beaux Arts	1 764,87 €	1 114,12 €	308,00 €	1 604,97 €	2 409,83 €	7 201,79 €
Direction des affaires juridiques et marchés publics	510,42 €	469,10 €	332,96 €	2 015,72 €	682,49 €	4 010,69 €
Direction des ressources humaines	292,76 €	1 001,44 €	391,26 €	48,12 €	691,63 €	2 425,21 €
Direction du développement économique et de l'emploi	1 295,96 €	- €	- €	- €	664,05 €	1 960,01 €
Direction des transports et de la voirie	986,27 €	156,36 €	- €	- €	647,08 €	1 789,71 €
Direction de l'eau et de l'assainissement	749,54 €	- €	- €	- €	140,60 €	890,14 €

Source : Xémélios

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

annexe 3 - Tableaux de synthèse du régime indemnitaire de la CAM

EVOLUTION DU RÉGIME INDEMNITAIRE DE LA CAM ENTRE 2006 ET 2014							
Délibérations	Dates	Bénéficiaires	Primes	Montants/revalorisation	Conditions d'attribution	Conditions de modulation	Conséquence de la notation
7231	26/09/2006	si utilisat* permanente	Prime pour utilisation d'une langue étrangère	43,30 € / mois	examen préalable		
		exécution de l'emploi facilitée par la langue		13,69 € / mois	allemand, anglais, espagnol, italien		
				9,23 € / mois	autres langues		
		Tous fonctionnaires	Rémunération de formateurs	38 € / mois	ingénierie pédagogique disponible		
				48 € / mois	ingénierie pédagogique à réaliser		
		Cadres sup, catégories A + et A	régime indemnitaire				0-12;12-16;16-18;18-20
		Catégories B et C	régime indemnitaire				0-12;12-16;16-20
		Filière administrative administrateurs	IFTS-AC				
			Prime de rendement-AC				
			IFR				
		Filière administrative attachés	IFTS				
			IEMP				
			IFTS				
		Filière administrative rédacteurs	IAT				
			IEMP				
			IAT				
		Filière administrative et technique agents et adjoints	IEMP				
			Prime de service et rendement				
			Indemnité spécifique de service				
		Filière technique ingénieurs et techniciens	Prime de service et rendement				
			Indemnité spécifique de service				
			Prime technique entretien travaux				
		Filière médico-sociale assistants socio-éducatifs	Indemnité de sujétion et travaux supp.				
			IEMP				
		Filière médico-sociale éducateurs et moniteurs-éduc.	Indemnité de sujétion et travaux supp.				
			Prime de service				
		Filière culturelle conservateurs de patrimoine	Indemnité scientifique conservat* patr.				
			Indemnité de sujétions spéciales				
		Filière culturelle attachés de conservation	IFTS				
			Prime de technicité forfaitaire biblioth.				
			IFTS				
		Filière culturelle assistants qualifiés, de conservation, bibliothécaires	IAT				
			Prime de technicité forfaitaire				
			Prime de sujétion spéciale				
		Filière culturelle agents et agents qualifiés	IAT				
		F. culturelle - conservateurs	Indemnité spéciale des conserv. Biblio.				
			Indemnité de sujétion spéciale				
		Filière culturelle directeurs d'établ. D'ens. Artistique	Indemnité de responsabilité				
		Prof. d'ens. Art. et assistants qualif.	Indemnité de suivi et d'orientat* élèves				
			Indemnité de sujétion				
		F. sportive - conseillers APS	Indemnité de sujétion				
		Filière sportive et animation éducateurs des APS	IFTS				
			IAT				
		animateurs	IEMP				
		Filière sportive et animation opérateurs, agents et adjoints	IAT				
			IEMP				

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Délibérations	Dates	Bénéficiaires	Primes	Montants/revalorisation	Conditions d'attribution	Conditions de modulation	Conséquence de la notation
10572	20/12/2011	Toutes filières catégorie C	harmonisation rég. Indemnitaire				
		Refonte statutaire cat. B techniciens	actualisation rég. Indemnitaire	Annexe 2			
		Refonte stat. cat. B ass. Cons. Patrim.	actualisation rég. Indemnitaire	Annexe 3			
		Autres filières de catégorie B	harmonisation rég. Indem. Ass. Cons. Patr.	Annexe 1			
11123	08/10/2012	Fonctionnaires stagiaires titulaires non titulaires mensualisés	Instauration de la prime de fonction et de résultat		Règle générale	85 % : responsabilité, expertise et sujétion particulière. Coefficient individuel de 1 à 6	15 % : efficacité, compétences, qualités relation. et capacité encad. niv. Sup. Coefficient individuel de 0 à 6
					Direction stratégique	cotation 8-1 et 8-2	
					Direction stratégique	cotation 7-1 à 7-4	
					Encadrement service	cotation 6-1 et 6-2	
					Encadrement interméd	cotation 5-1 à 5-3	
					Encadrement proximité	cotation 4-1 et 4-2	
					Emplois d'instruction	cotation 3-1 et 3-2	
					Emplois d'exéc. Contraintes	cotation 2-1 et 2-2	
		Toutes filières (sauf filière sportive)	IFTS	coefficient individuel 0 (1) à 8			
		Seule filière sanitaire et sociale	IFTS et Sujétion	coefficient individuel 1 à 5			
		Toutes filières	IEMP	coefficient individuel 0 à 3			
			IAT	coefficient individuel 0 à 8			
			Prime de service et de rendement	montant individuel 1 à 2			
			Indemnité spécifique de service	tx max dégressif de 110 % à 122,5 %			
			Autres indemnités toutes filières	tx référencé par DC			
11315	20/12/2012	Au - 1 an ancienneté au 30/11/N-1	Part complémentaire PFR	0 € / 10 € / 20 € / 30 € / 40 €	Enveloppe calculée sur montant moyen 20 € relatifs à l'effectif		efficacité, compétences, qualités relation. et capacité encad. niv. Sup.
11949	29/10/2013	Au - 1 an ancienneté au 30/11/N-1	Part complémentaire PFR	0 € / 5 € / 15 € / 25 € / 35 € / 45 €	Enveloppe calculée sur montant moyen 25 € relatifs à l'effectif		efficacité, compétences, qualités relation. et capacité encad. niv. Sup.
12535	01/10/2014	Au - 1 an ancienneté au 30/11/N-1	Part complémentaire PFR	0 € / 5 € / 15 € / 25 € / 35 € / 45 €	Enveloppe calculée sur montant moyen 25 € relatifs à l'effectif		efficacité, compétences, qualités relation. et capacité encad. niv. Sup.

Source : délibérations de la CAM

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

annexe 4 - Amétyst - tableau de synthèse des avenants au premier contrat de DSP

Avenants	Date	Objet	Motif
1	11-juil.-08	Article 17.5.7. Gardiennage - Surveillance des bâtiments et du site par le délégataire en lieu et place du Constructeur à compter du 1/07/08 et jusqu'au 30/04/09.	La surveillance de l'unité de méthanisation du 01/07/2008 au 30/04/2009 tel que prescrit par l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter s'avère relever directement de la mission d'exploitation et non de la construction.
		Nouvelle prestation - Article 17.5.10 - Le délégataire assurera une prestation de contrôle qualité en amont de la ligne de tri optique des sacs OMR/Biodéchets.	La mise en place d'une cabine de contrôle qualité en amont de la chaîne de tri optique décidée en phase de construction afin d'améliorer le process, nécessite la mise en place de moyens humains supplémentaires pour le délégataire, notamment en phase de démarrage des collectes sélectives.
		Nouvelle prestation - Article 17.5.11 - Aide à l'accueil des déchets du 01/09/2008 au 31/12/2008 (enregistrement des informations + développement d'un logiciel spécifique)	La CAM exige que l'enregistrement des entrées à l'accueil des déchets s'effectue manuellement et de manière détaillée à l'entrée du site, les badges automatiques ne permettant pas un niveau de détail suffisant sur la provenance des déchets.
		Article 25. Rémunération et redevances - Cette redevance pour apports complémentaires versée par le délégataire en contrepartie de l'usage des installations, prévue initialement en phase 4, sera versée dès la phase 2.	Les apports complémentaires de déchets tiers sont possibles dès la phase 2, ce qui doit permettre le paiement d'une redevance au bénéfice de la CAM.
2	24-avr.-09	Nouvel prestation - Article 23.6 - Mise en place du dispositif NOSE de surveillance des émissions olfactives.	La montée en charge de l'unité de méthanisation a mise en exergue la nécessité de proposer une dispositif pérenne de surveillance en continu des émissions olfactives, afin d'identifier les zones du process susceptibles d'être à l'origine de nuisances, mais également de prévoir les émissions d'odeur et permettre une action sur le process.
		Article 18.4.4. Chargement des refus et du stabilisat - Evacuation des refus légers et des refus lourds dans une installation de traitement des déchets au-delà de 80 kms de distance.	La prise en charge de l'évacuation des refus légers et des refus lourds dans des installations de traitement agréées au-delà d'une distance de 80kms. Cette alternative n'avait pas été prévue dans le contrat initial et il convient, exceptionnellement, en cas d'indisponibilité de l'unité d'incinération OCREAL ou du CSDND de Castries, de s'assurer de cette prise en charge par l'exploitant.
		Article 14.9. Réalisation des contrôles et des analyses - Réalisation des analyses réglementaires de l'arrêté préfectoral d'autorisation dès la phase 2 et jusqu'en phase 4 (date prévisionnelle le 1er mai 2009).	La réalisation des analyses règlementaires prescrites par l'arrêté préfectoral d'autorisation d'exploiter par anticipation dès la phase 2.
		Nouvelle prestation - Mise à disposition de moyens humains et matériels pour la réalisation de la campagne de caractérisation des secteurs de collecte des OMR qui s'est déroulée du 2/10/2008 au 5/11/2008.	La collectivité confie au délégataire la charge de la mise à disposition de moyens humains et matériels pour aider à réaliser les caractérisations effectuées sur les ordures ménagères résiduelles.
		Nouvelle prestation - Renforcement des moyens humains par un poste de laborantin dès la phase 2	Les prestations d'analyses du process de méthanisation détaillées dans le manuel opératoire du constructeur doivent être réalisées par un laborantin exclusivement affecté à cette mission, et non par un ingénieur comme initialement prévu.
3	22-févr.-10	Avenant Transactionnel - Dédommager le délégataire des préjudices inhérents au non respect des engagements pris par le constructeur pour les phases 1, 2 et 3	Les essais de contrôle des performances démarrés le 3 août 2009, suspendus le 9 septembre 2009, ont repris à l'initiative du constructeur, le 23 novembre 2009. En l'état, une réception de l'ouvrage est envisagée au 31 mai 2010. Plusieurs difficultés ayant affecté le fonctionnement de l'unité et perturbé les conditions d'exploitation (pertes de recettes électriques, hausse significative des charges, effectifs supplémentaires) et donc le CEP, les Parties, sont convenues, dans le souci d'assurer la continuité du service public, de régler à l'amiable le préjudice en résultant pour AMETYST.
		Article 7.1.1. Etendue de la responsabilité - Le Délégataire assurera la conduite de l'installation en lieu et place du constructeur en phase 3 (à compter du 1er août 2010).	La non atteinte par le constructeur des performances initiales et le non respect de plusieurs obligations techniques ont conduit la CAM à refuser la réception de l'unité. Les Parties ont conclu un protocole transactionnel afin de réaliser les travaux permettant d'aboutir à un meilleur niveau de qualité notamment en bilan matière. De fait, les opérations de réception de l'ensemble de l'unité de méthanisation interviendront à l'issue de ces travaux au plus tard le 31/03/2011. De plus, à compter du 01/08/2010 l'unité sera transférée à l'exploitant, y compris la gestion des travaux de gros entretien.

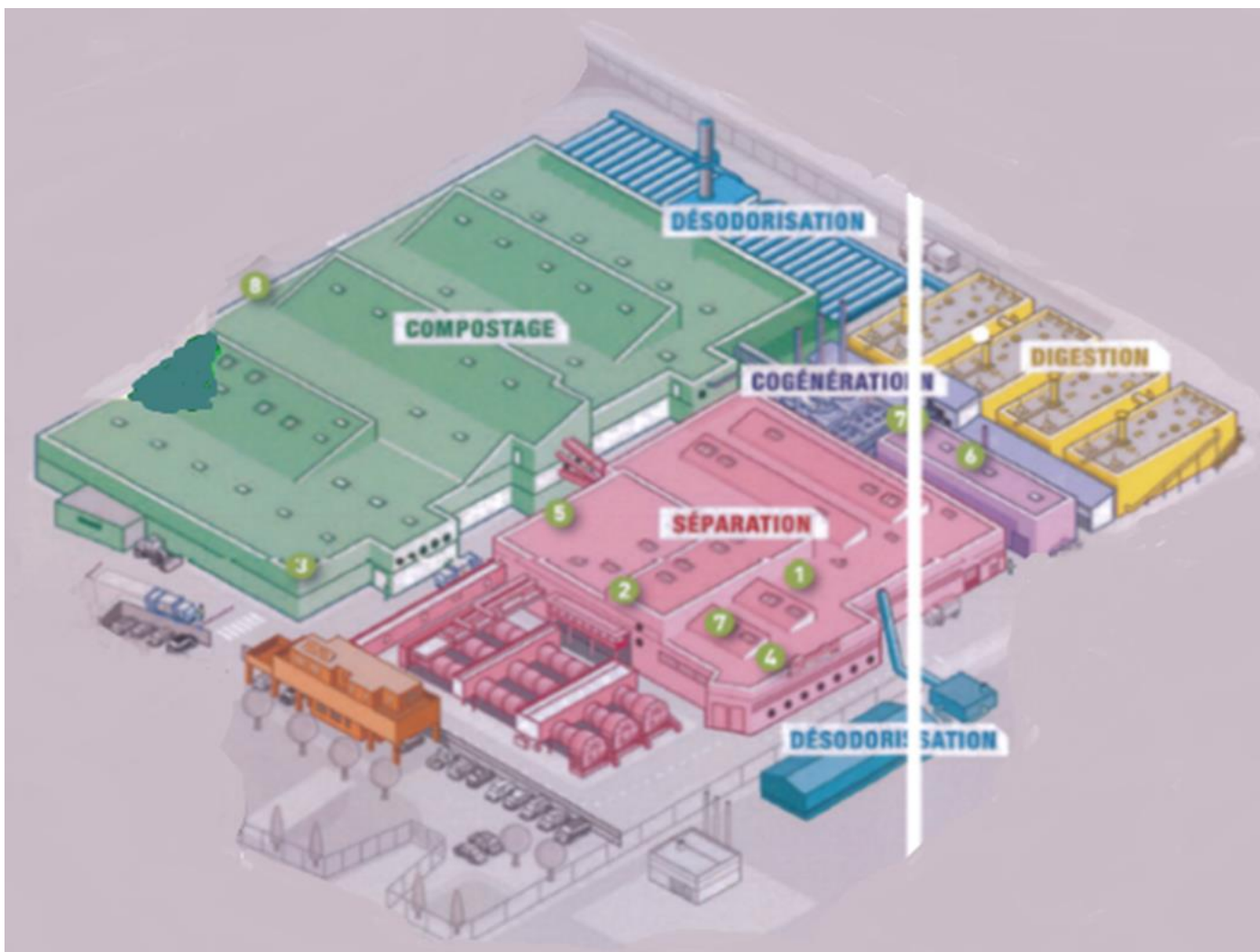
Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Avenants	Date	Objet	Motif
4	26-juil.-10	Article 23.2. Travaux de Gros Entretien et Renouvellement - Etablissement et gestion d'un programme de GER pour la période du 1er août 2010 jusqu'à l'achèvement des opérations de réception et au plus tard le 31 mars 2011	La phase de mise en marche industrielle (phase 3) doit être poursuivie en intégrant certaines prestations rendues nécessaires pour transférer au délégataire la conduite de l'exploitation. Un certain nombre d'équipements nécessitent dès maintenant des travaux de GER.
		Article 30. Impôts - Prise en charge par le délégant de la redevance de déversement des eaux usées industrielles au réseau public d'assainissement	Une convention signée par la CAM le 4 mai 2009 prévoit le déversement des eaux usées d'Amétyst au réseau public d'assainissement pour un traitement à la station d'épuration Maera. Les impôts et taxes sont à la charge du délégataire. Toutefois, le bilan hydrique prévisionnel de l'installation sur lequel le délégataire a établi son compte d'exploitation prévisionnel, est en dépassement quantitatif du fait du process réalisé par le constructeur. De plus, pour améliorer le bilan fonctionnement de l'installation une étude a été demandée au délégataire. Ces dépassements n'étant pas imputables au délégataire, la CAM décide de prendre en charge les frais supplémentaires relatifs à la collecte et au traitement de ces effluents
		Nouvelle prestation - Réalisation d'études, de prestations et de travaux non prévus au contrat initial de DSP.	Les prestations suivantes sont nécessaires pour améliorer le process : mise en service de nouveaux équipements, transfert de compétences des jus de lixiviation et étude des rejets liquides, développement d'un logiciel de gestion des ouvertures de portes, changement des grilles d'aspiration de casiers de maturation, surveillance incendie du site.
		Nouvelle prestation -Utilisation par le délégataire de nouveaux réactifs et consommables.	
		Prolongation de dispositions de l'avenant transactionnel n°3 - Prolonger les prestations visées à l'article 4 de l'avenant n°3 et des dispositions financières associées, jusqu'à l'achèvement des opérations de réception et au plus tard au 31 mars 2011.	L'indemnisation mentionnée à l'avenant transactionnel était prévue pour une réception prévisionnelle au 31 mai 2010 et au plus tard au 31 octobre 2010. Or, la réception ayant été refusée, une nouvelle date butoir est fixée au 31 mars 2011
5	10-févr.-11	Article 7.2. Obligation d'assurance - Arrêter les modalités techniques et financières relatives à la couverture d'assurance "dommages aux biens et pertes d'exploitation" de l'unité de méthanisation du 1er janvier au 31 mars 2011, à la responsabilité des Parties et à la prise en charge des primes d'assurance et des franchises et des découverts de garanties jusqu'au 31 mars 2011	Le délégataire devait souscrire à ses frais d'une assurance "dommages aux biens et pertes d'exploitation", en cas de refus de prolongation de l'assurance Tous Risques Chantiers au-delà du 31/12/2010. Après avoir été informé de ce refus par le délégant, le délégataire a sollicité des compagnies, mais qui du fait de la survenance du sinistre du 13 septembre 2010, le contrat fait apparaître des clauses restrictives (garanties, limites, franchises, primes majorées) non prévues à l'avenant n°4, dont il convient de définir les modalités de prise en charge.
		Nouvelle disposition à la charge du Délégant - Définition, exécution et prise en charge par le délégant des travaux de sécurisation de l'installation contre le risque incendie	Optimiser les règles de sécurité, notamment en matière d'incendie, et améliorer les conditions d'assurabilité de l'installation au cours de l'année 2011, en mettant en œuvre un programme de sécurisation qui réponde aux prescriptions établies par les experts.
6	22-mars-11	Nouvelle prestation - Mise en œuvre de solutions provisoires de traitement des déchets et des refus les plus adaptées jusqu'au retour au fonctionnement nominal de l'unité.	L'état d'avancement des opérations d'expertise relatives au sinistre du 13/09/2010 et de réception de l'ouvrage par la CAM ne permet pas aux parties d'arrêter l'ensemble des mesures devant être prises pour aboutir à des conditions d'exploitation similaires à celles précédant le sinistre. Les Parties conviennent de la poursuite d'un régime transitoire d'exploitation jusqu'au retour du fonctionnement nominal de l'unité et au plus tard le 31/12/2011.
		Nouvelle prestation - Réalisation de travaux d'adaptation, non prévus par le constructeur et qui ne relèvent pas des GER.	
		Prolongation de certaines dispositions de l'avenant n°4 et de l'avenant n°5, jusqu'au retour au fonctionnement nominal de l'unité et au plus tard le 31 décembre 2011.	
		Modification de la rémunération du délégataire pour les achats de palettes broyées	
7	27-déc.-11	Prolongation du régime transitoire d'exploitation et des dispositions des avenants n°5 et n°6 du 01/01/2012 au 31/01/2012.	De nouveaux équipements ont été réalisés par le constructeur dans le cadre du protocole transactionnel du 27 juillet 2010. Leur intégration nécessite une phase d'observation afin de bien appréhender ses conséquences techniques et financières sur le contrat de DSP. Il s'avère donc nécessaire d'arrêter au plus tard fin janvier 2012, l'ensemble des mesures devant être prises, et de prolonger le régime transitoire jusqu'au 31/12/2012.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

Avenants	Date	Objet	Motif
8	12-févr.-12	Prolongation du régime transitoire d'exploitation et des dispositions de l'avenant n°5 jusqu'au 31/12/2012 afin de réaliser un audit pour déterminer les conditions d'exploitation de l'installation après la réception prévue le 1er avril 2012.	Les parties souhaitent définir conjointement les modalités techniques et financières de la poursuite de l'exploitation au-delà du 31/01/2012 et leurs incidences contractuelles. Elles considèrent notamment nécessaire la réalisation d'un audit de l'installation pour définir, après réception de l'unité, les conditions permettant d'envisager le transfert complet de l'exploitation au délégataire. Le régime transitoire est donc poursuivi jusqu'au 31/12/2012.
		Nouvelle prestation - Travaux complémentaires confiés au délégataire (liste en annexe 2 de l'avenant non produite)	La réception des travaux de l'usine est soumise à la levée des réserves visées par les protocoles transactionnels conclus entre le délégant et le groupement constructeur. Mais, "les Parties" (délégant et délégataire) ont toutefois constaté que certains travaux pouvaient être réalisés par le délégataire.
		Article 25. Rémunération et redevances - Modifications de diverses clauses relatives à la rémunération	L'augmentation des rémunérations relatives aux dépenses de GER et à la consommation électrique, est justifiée par la nécessité de prendre en compte les nouveaux équipements mis en œuvre par le constructeur
		Article 25. Rémunération et redevances - Modifications de diverses clauses relatives à la rémunération	Quant à la modification de la rémunération sur les OMR venant des tiers, elle s'appuie sur la perte de recettes issue de la phase transitoire.
9	27-déc.-12	Prolongation du régime transitoire d'exploitation et des dispositions de l'avenant n°5 jusqu'au 31/06/2013 afin d'étudier les propositions de modifications contractuelles.	Les rapports des experts portent sur l'audit du fonctionnement du process, des performances de l'unité, de l'organisation de l'exploitation, de l'organisation de la maintenance et du GER, le contrôle et l'audit financier de la délégation et l'établissement d'un nouveau CEP. Les parties n'ont toutefois pas été en mesure d'arrêter au 01/11/2012, sur le fondement de ces rapports, les modifications susceptibles de devoir être apportées au contrat pour prendre en compte les conditions réelles de l'exploitation. Les Parties conviennent donc de poursuivre l'examen des différentes propositions de modifications du contrat pour prendre en compte les conditions réelles d'exploitation, en s'appuyant sur une remise au plus tard le 31/03/2013. Le régime transitoire d'exploitation est poursuivi jusqu'au 31/06/2013.
10	28-juin-13	Définition des conditions de résiliation du contrat de DSP et modalités de poursuite de l'exploitation jusqu'au 31/12/2014.	Les modalités de fonctionnement sont significativement différentes de celles prévues par le Constructeur, l'exploitant ayant dû s'adapter aux contraintes constructives. Ces contraintes supportées par le délégataire induisent des conséquences sur le prix payé par la collectivité, conséquences matérialisées par les 9 avenants. Il apparaît que le fonctionnement de l'unité est stabilisé depuis mai 2012 et permet d'accueillir le traitement de l'intégralité des déchets de la CAM. Mais la capacité réduite de l'usine et les coûts d'exploitation supérieurs à ceux envisagés initialement obligeraient de modifier substantiellement la structure du risque du contrat. Les Parties concluent donc à la nécessité de résiliation du contrat de DSP et définissent les modalités de poursuite de l'exploitation jusqu'au 31/12/2014.

annexe 5 - Amétyst - plan du site



Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
APFTE	Association de promotion des flux touristiques et économiques
BA	budget annexe
BEI	Banque européenne d'investissement
BFR	besoin en fonds de roulement
BP	budget principal
CA	compte administratif
CAA	cour administrative d'appel
CAF	capacité d'autofinancement
CAM	communauté d'agglomération de Montpellier
CCAS	centre communal d'action sociale
CCI	chambre de commerce et d'industrie
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CE	Conseil d'État
CEP	compte d'exploitation prévisionnel
CET	compte épargne-temps
CFE	contribution foncière des entreprises
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGI	code général des impôts
CHSCT	comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CR	compte de résultat
CRC	chambre régionale des comptes
CSR	combustibles solides de récupération
CTP	comité technique paritaire
CVAE	contribution sur la valeur ajoutée des entreprises
DGD	décompte général définitif
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	directeur général des services
DOB	débat d'orientation budgétaire
DRH	directeur des ressources humaines
DSP	délégation de service public
EPCC	établissement public de coopération culturelle
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPL	entreprise publique locale
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FDR	fonds de roulement
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FISE	festival international des sports extrêmes
FNGIR	fonds national de garantie individuelle des ressources
FPT	fonction publique territoriale
FPU	fiscalité professionnelle unique
GER	gros entretien renouvellement
GFP	groupement à fiscalité propre
GME	groupement momentané d'entreprises
HLM	habitation à loyer modéré
HT	hors taxes

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées
Rapport d'observations définitives : Communauté d'agglomération de Montpellier (34)

IAT	indemnité d'administration et de technicité
ICNE	intérêts courus non échus
IEMP	indemnité d'exercice de missions des préfectures
IFER	imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux
IFR	indemnité de fonction et de responsabilité
IFTS	indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
INPI	Institut national de la propriété industrielle
k€	kilo euros = millier d'euros
LR	Languedoc-Roussillon
M€	million d'euros
MAHB	Montpellier agglomération handball
MHRC	Montpellier Hérault rugby club
MHSC	Montpellier Hérault Sport Club
Nm3	normal mètre cube
OMR	ordures ménagères résiduelles
OPHLM	office public de l'habitat à loyer modéré
PFR	prime de fonctions et de résultats
PME	petites et moyennes entreprises
PVA	plafonnement de la valeur ajoutée
R&D	recherche et développement
RAR	restes à réaliser
REC	rapport sur l'état de la collectivité
ROD	rapport d'observations définitives
RS EOM	redevance spéciale enlèvement des ordures ménagères
SA	société anonyme
SAEML	société anonyme d'économie mixte locale
SCIC	société coopérative d'intérêt collectif
SIVOM	syndicat intercommunal à vocations multiples
SPIC	service public industriel et commercial
SPL	société publique locale
T4M	Taux moyen mensuel du marché monétaire
TAFNB	taxe additionnelle sur le foncier non bâti
TAM	Transports de l'agglomération montpelliéraine
TASCOM	taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	taxe sur le foncier bâti
TFNB	taxe sur le foncier non bâti
TFPB	taxe foncière sur les propriétés bâties
TFUE	traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGV	train à grande vitesse
TH	taxe d'habitation
TPU	taxe professionnelle unique
TTC	toutes taxes comprises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VA	valeur ajoutée
ZAC	zone d'aménagement concerté

Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

1 réponse enregistrée :

- Réponse du 28 septembre 2016 de Monsieur Philippe SAUREL, président de Montpellier Méditerranée Métropole.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières, 4^{ème} alinéa :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».