

**Chambre régionale des comptes de Languedoc Roussillon**

**Rapport d'observations définitives en date du 24 mai 2007**

**Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée  
(C.A.H.M)**

**Destinataire : Monsieur le Président de la Communauté d'Agglomération  
Hérault-Méditerranée (Hérault)**

**Exercices 2003 et suivants,**

**Délibérations de la chambre : 20 septembre 2006 (observations provisoires) et  
23 mars 2007 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : le 22 décembre 2006 et  
10 janvier 2007**

**Réponses aux observations définitives : 9 mai 2007**

**Document devenu communicable le 29 juin 2007**

**Rapport d'observations définitives n° 076/222 du 24/05/2007**

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION HERAULT-MEDITERRANEE  
(C.A.H.M.)**

**Exercices 2003 et suivants**

<b>I - PROCEDURE .....</b>	<b>3</b>
<b>II - LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION HERAULT-MEDITERRANEE.....</b>	<b>3</b>
<b>- LA PROPRETE DE LA VOIRIE URBAINE ET L'ENTRETIEN DES ESPACES VERTS URBAINS.....</b>	<b>5</b>
<b>III – ANALYSE DES RECETTES ET DES DEPENSES BUDGETAIRES .....</b>	<b>7</b>
<b>1 – L'évolution globale .....</b>	<b>7</b>
<b>2 – Les charges de personnel.....</b>	<b>8</b>
<b>3 - Le personnel de direction .....</b>	<b>10</b>
<b>4 - Les dépenses d'équipement.....</b>	<b>11</b>
<b>IV – RELATIONS AVEC LE SYNDICAT MIXTE DES ORDURES MENAGERES DE LA REGION DE PEZENAS (SICTOM).....</b>	<b>17</b>
<b>V - DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT INSUFFISAMMENT CONTROLEES ET EVALUEES .....</b>	<b>21</b>
<b>VI - CONCLUSIONS .....</b>	<b>24</b>

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

*La Chambre régionale des comptes a examiné la gestion de la Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée (C.A.H.M.).*

## **I - PROCEDURE**

Le contrôle des comptes de la Communauté d'Agglomération Hérault-Méditerranée (« C.A.H.M. ») a porté sur les exercices 2003 et 2004 et s'est prolongé jusqu'à 2006 pour l'examen de la gestion.

L'ouverture du contrôle a été indiquée au président de la C.A.H.M., par lettre du 9 février 2006.

Les différents questionnaires adressés aux services de l'ordonnateur dans le cadre de cet examen de la gestion ont été complétés par un contrôle sur place au siège de la C.A.H.M. à Saint-Thibery les 17 et 18 mai 2006.

L'entretien préalable à la formulation des observations, avec le président de la C.A.H.M., a eu lieu le 27 juin 2006 au siège de l'établissement public.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 20 septembre 2006 a été adressé le 30 octobre 2006 à l'ordonnateur qui y a répondu par courrier du 22 décembre 2006 enregistré à la chambre le 29 décembre 2006.

Un extrait a également été adressé au Président du syndicat mixte des ordures ménagères de la région de Pézenas (SICTOM) qui y a répondu par courrier du 10 janvier 2007 enregistré à la chambre le 17 janvier.

Le présent rapport d'observations définitives, après examen des réponses de l'ordonnateur, a été délibéré le 23 mars 2007.

## **II - LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION HERAULT-MEDITERRANEE**

### a) présentation : le périmètre intercommunal

La Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée (C.A.H.M.) a été créée à compter du 31 décembre 2002 par arrêté du Préfet de l'Hérault n°2002-1-5799 en date du 17 décembre 2002. Elle regroupe les communautés de communes des Pays d'Agde et du Pays de Pézenas dissoutes au 31 décembre 2002. A ces deux structures intercommunales sont venues s'associer les communes de Bessan, Lézignan la Cèbe et Florensac.

Le périmètre de la C.A.H.M. comprend donc 19 communes pour une population totale de 58 474 habitants<sup>1</sup>. En 1999, la ville d'Agde comptait 19 988 habitants et celle de Pézenas 7 443 habitants<sup>2</sup>. Ainsi que l'a précisé l'ordonnateur dans sa réponse, la population de l'ensemble des 19 communes membres de la C.A.H.M. s'élève, au 1<sup>er</sup> janvier 2006, à 60 258 habitants, soit une hausse de 3,7 %.

La présidence de la C.A.H.M. est assurée par le maire de la commune d'Agde. La vice-présidence en est assurée par le maire de la commune de Pézenas.

Le conseil d'agglomération, composé de 44 membres délégués, a élu 12 vice-présidents et désigné un bureau constitué de 22 membres élus. Quatre commissions ont été instituées :

- administration générale
- environnement et cadre de vie
- aménagement du territoire
- économie et tourisme

La C.A.H.M. dispose d'un attrait touristique certain en raison de sa position géographique qui offre une zone côtière et un arrière pays attractifs, associés à des communes qui présentent un intérêt patrimonial historique et artistique reconnu.

A cet égard, l'ordonnateur a notamment souligné que « ...*compte tenu de la très grande capacité en lits présente en particulier sur les trois communes littorales (hôtels, résidences, hostellerie de plein air), la population en saison est d'environ 350 000 habitants* ».

Cette attractivité génère, au-delà de ce flux de population saisonnier particulièrement conséquent, de nouvelles arrivées de populations qui choisissent de venir vivre sur le territoire. La C.A.H.M. prévoit que la population s'élèvera entre 70 000 et 75 000 personnes à l'horizon 2030, ce qui n'est pas sans conséquence sur le développement de l'habitat, l'adaptation des équipements et plus globalement sur les problématiques environnementales.

#### b) les compétences de l'agglomération

Au-delà des compétences obligatoires de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville, la Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée a retenu parmi les compétences optionnelles :

- la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie dont l'élimination et la valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés
- la création ou l'aménagement de la voirie d'intérêt communautaire
- la création ou l'aménagement, et la gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire

---

<sup>1</sup> Source DGCL – Ministère de l'Intérieur

<sup>2</sup> Source INSEE

Au titre des compétences supplémentaires, la C.A.H.M. a retenu :

- la création, l'aménagement et la gestion d'aires d'accueil d'intérêt communautaire pour les gens du voyage
- la création et l'entretien des itinéraires de promenade et de randonnée d'intérêt communautaire
- la propreté de la voirie urbaine et l'entretien des espaces verts urbains.

La C.A.H.M. exerce le droit de préemption urbain sur le territoire des communes concernées pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat.

Enfin, par convention passée avec le département de l'Hérault, la C.A.H.M. peut exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

#### c) les moyens de la C.A.H.M.

La C.A.H.M. comprend sur la période 2003-2004, un budget principal et neuf budgets annexes, héritages des deux précédentes communautés de communes :

- Lotissement ZAE des Sept Fonts
- Lotissement ZAE la Crouzette
- Lotissement Zone de la Source
- Lotissement Zone du Puech
- Lotissement Zone du Pradel à Pomerols
- Parc technologique (Saint Thibery)
- Hébergement touristique agglomération
- PAE la Capucière
- Transport de personnes

#### 1) le budget principal

Les dépenses de la section de fonctionnement se sont élevées à :

32 277 746 €	en 2003
35 822 968 €	en 2004
et 38 181 652 €	en 2005

soit une progression entre 2003 et 2005 de 18 %.

Les recettes en contrepartie s'établissent à :

34 860 297 €	en 2003
38 097 255 €	en 2004
et 40 783 389 €	en 2005

soit une progression entre 2003 et 2005 de 16 %, hors résultat reporté.

L'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses après paiement des charges financières liées au remboursement de la dette, s'élève à :

- exercice 2002 : 1 442 541 € (pour mémoire)
- exercice 2003 : 1 146 772 € (soit en cumulé 2 582 551 €)
- exercice 2004 : 691 735 € (soit en cumulé 2 274 287 €)
- exercice 2005 : 491 450 € (soit un excédent cumulé de 2 601 736 € fin 2005)

Cet excédent, hors résultat reporté permet de dégager une épargne pour la section d'investissement relativement modeste en regard des projets de la C.A.H.M..

Il convient de noter qu'en 2005, le compte 67 -charges exceptionnelles- reprend une partie du déficit des zones d'activités (budgets annexes), dont l'origine est antérieure à la création de la C.A.H.M., pour un montant de 1 210 624 € : la C.A.H.M. doit consacrer une large part de ses ressources pour assumer cet héritage.

L'analyse de la section d'investissement, détaillée plus bas, montre que le faible taux de réalisation, en 2003 et 2004, des équipements programmés, a permis à la C.A.H.M. de mettre en réserve son excédent de fonctionnement et de financer dès lors en 2005 la section d'investissement à un niveau plus conséquent.

Ainsi, les résultats des gestions 2003 à 2005, abondés du résultat antérieur 2002 indiqué aux comptes de la C.A.H.M., ont permis d'affecter lors du vote du compte administratif 2005 une somme de 2 000 000 € à la section d'investissement, 601 736 € étant reportés en section de fonctionnement.

## 2) les budgets annexes

### Résultats des budgets annexes pour l'année 2005

<i>En euros</i>	<b>Fonctionnement</b>	<b>Investissement</b>
Hébergement touristique	306 576,81	19 233,79
Transport Hérault Méditerranée	-164 829,56	-2 418,25
PAE La Source (Vias)	411 389,00	124 492,40
PAE des 7 Fonts (Agde)	-164 040,05	563 849,09
PAE du Puech (Portiragnes)	-139 159,52	-269 858,63
PAE La Crouzette (St Thibery)	-871 543,76	966 553,88
PAE des Pradels (Pomerols)	-2 070,00	-39 000,51
PAE La Capucière (Bessan)	-1 146 324,18	966 664,98
PAE La Fontaine (Caux)	-34 166,83	0,00
PAE Les Clairettes (Adissan)	-14 789,32	0,00
PAE du Parc Technologique (St Thibery)	0,00	-167 357,87
<b>TOTAL BUDGETS ANNEXES</b>	<b>-1 818 957,41</b>	<b>2 162 158,88</b>

### III – ANALYSE DES RECETTES ET DES DEPENSES BUDGETAIRES

#### 1 – L'évolution globale

Sur les années 2003 à 2005, les recettes de fonctionnement augmentent de 16 %. Les dépenses de fonctionnement augmentent sur la période de 18 % ; ce taux est de 15 % en ne tenant pas compte de la dépense exceptionnelle de l'exercice 2005, relative à la prise en charge des déficits des budgets annexes.

Les charges de fonctionnement « à caractère général » (contrats, voyages et déplacements, catalogues et imprimés...), après avoir notablement décliné en 2004 (soit - 31,3 % par rapport à 2003) reprennent en 2005 leur progression, avec une hausse de 27 %, pour atteindre le montant de 5 978 360,59 €. Toutefois, comme le souligne l'ordonnateur, le montant de 2005 reste inférieur à celui de 2003 (6 858 454 €), ce qui « ...traduit la volonté de la structure de maîtriser ses charges de fonctionnement... ».

Les « autres charges de gestion courantes » comprennent pour l'essentiel la contribution versée au SICTOM de Pézenas (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Elles évoluent de 10 836 982,59 €, en 2003, à 15 408 905,04 € en 2005

L'ordonnateur a souhaité préciser que « le mode de gestion de la compétence déchets a profondément changé en cours d'année 2003 » et qu'ainsi l'évolution de 2005 par rapport à 2004 « est de + 5,24 %. La contribution au SICTOM (enlèvement et traitement des déchets) -qui représente 86,6 % du chapitre- n'augmente que de 192 410 € (1,46 %). Le reste de la variation s'explique pour l'essentiel par deux catégories de dépenses qui apparaissent pour la première fois en 2005 :

\* 403 499 € au titre du soutien apporté par la C.A.H.M. au déficit de la ligne aérienne Béziers-Paris ;

\* 57 520 € pour les subventions d'équipement que la C.A.H.M. a décidé d'apporter aux communes dans leurs investissements de réhabilitation des cœurs de villages ».

Les recettes de fonctionnement sont assurées, à hauteur des deux tiers, par les impôts et taxes, et, pour le complément, par les dotations et les subventions.

La présentation aux comptes administratifs de l'utilisation des moyens budgétaires par fonction permet de mesurer les priorités arrêtées par la CAHM dès son origine.

La fonction « Aménagement et services urbains, environnement » représente à elle seule 75 % des charges de fonctionnement. La part de l'action économique est de 5 %. Le « logement » et la « culture » correspondent respectivement à 3 % et 2 % de cette utilisation. Les « services généraux » contribuent aux dépenses de fonctionnement à hauteur de 15 %.

Au total, les dépenses de fonctionnement sont générées à hauteur de 90 % par la voirie et les espaces verts, qui nécessitent une main d'œuvre importante, et, dans une moindre mesure, par les services de l'administration.

## 2 – Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent à elles seules en 2003 près du tiers des charges de fonctionnement. Toutefois ces charges sont en baisse dès 2004 et ne représentent plus qu'un quart des dépenses de fonctionnement en 2005. L'absence de toute étude préalable sur l'adéquation des moyens humains aux besoins de la C.A.H.M. lors de sa création est un élément qui, à défaut de justifier un tel niveau de dépense, doit être souligné, sans toutefois occulter les contraintes induites par la compétence « voirie et espaces verts », exigeante en personnel, et la reprise des effectifs existants lors de la création de la C.A.H.M., issus des deux communautés de communes.

Certaines valeurs caractéristiques pour la C.A.H.M., retracées dans les fiches MINEFI 2003, montrent que ses charges de fonctionnement s'élèvent à 476 € par habitant, pour une moyenne de la catégorie de 315 €, avec les éléments suivants :

	données de la C.A.H.M.	moyenne de la catégorie	en % des charges de fonctionnement	
			ratios de la C.A.H.M.	moyenne de la catégorie
Charges de personnel	143 €/hab.	54 €/hab.	29,98	17,14
Contingents	162 €/hab.	34 €/hab.	34,03	10,79

Les données suivantes sur la structure des emplois permettent de mesurer son évolution sur la période examinée.

<i>Effectif C.A.H.M. (source déclarations l'INSEE)</i>	2003	2004	2005
<b>Effectif total (au 31/12)</b>	<b>335</b>	<b>335</b>	<b>321</b>
Fonctionnaires territoriaux (titulaires, stagiaires ou en détachement)	193	221	239
Personnels non titulaires ou vacataires	50	46	37
Emplois aidés (CES, CEC, emplois jeunes et apprentis)	92	68	45

Cadres d'emplois	2004		2005	
	Titulaires	Non titulaires	Titulaires	Non titulaires
Cadres A	9	21	9	20
Cadres B	12	2	14	1
Cadre C	200	23	216	16

Les données des comptes administratifs 2004 et 2005 témoignent de la baisse des dépenses de personnel.

Dépenses de personnel (source CA)	2004	2005
<b>Charges de personnel (cpte 012)</b>	<b>9 490 021</b>	<b>9 301 663</b>
En euros par habitant	160	154
nombre d'habitants (2004 - 2005)	59 370 hab.	60 258 hab.
En % des charges de fonctionnement	27,52	25,17

La structure des emplois montre qu'entre 2004 et 2005, les agents de catégorie C atteignent respectivement les nombres de 200 et 216 titulaires, de 23 et 16 non titulaires.

On recense dans l'effectif de la C.A.H.M. 30 cadres A en 2004 et 29 en 2005. En comparaison du nombre de cadres B (14 pour 2004 et 15 pour 2005), la structure des emplois et le poids des cadres A au regard de l'encadrement nécessaire pour les équipes techniques essentiellement composées d'agents d'entretien paraît déséquilibrée. Ainsi, l'effectif des cadres A est deux fois supérieur à celui des cadres B.

Le niveau d'encadrement assuré en 2003 et 2004 par un directeur général des services, quatre directeurs-généraux adjoints et deux directeurs de cabinet, apparaît élevé tant au regard de la taille de l'établissement que des compétences exercées (espaces verts, voirie).

L'ordonnateur a indiqué que l'importance de l'effectif répondait à des conditions particulières et que, la C.A.H.M. :

– « exerce deux compétences que peu de Communautés d'agglomération assument et qui nécessitent des effectifs importants, environ 2/3 de l'effectif global : entretien des espaces verts (120 agents en 2003) d'une part et propreté voirie (101 agents en 2003) d'autre part.

– a une activité saisonnière significative en raison de l'importance du tourisme sur son territoire : en 2003, c'est l'équivalent de 30,7 emplois équivalent temps plein qui ont été nécessaires pour faire face à des besoins saisonniers ».

La délibération du 27 janvier 2003 a énoncé que « *le transfert à la Communauté d'Agglomération Hérault Méditerranée au 1<sup>er</sup> janvier 2003 des compétences, s'accompagne des transferts de l'ensemble des personnels concernés.*

*Ce transfert en l'état concerne l'ensemble du personnel en activité au 31 décembre 2002 au sein de la CCPA et de la CCPP (...)* ».

La chambre constate cependant que l'effectif de plus de 200 agents affectés à la voirie et aux espaces verts entraîne un certain déséquilibre au niveau de l'exercice des compétences de la communauté, ce qui aurait tendance à lui conférer davantage le caractère d'une communauté d'agglomération à vocation de gestion de services plutôt que de promoteur de projets.

Or, comme l'analyse de la section d'investissement le montre, la C.A.H.M. entend développer d'autres aspects et d'autres compétences, en matière d'aménagement du territoire, d'habitat social, de développement économique notamment. Toutefois, les charges importantes supportées au titre du fonctionnement et du personnel réduisent ses capacités potentielles.

### **3 - Le personnel de direction**

Deux organigrammes ont été communiqués, l'un effectif à la date de création de la communauté d'agglomération, l'autre mis à jour à la suite du comité technique paritaire du 10 février 2006.

Le premier témoigne d'un effectif de cabinet et de direction important. Deux directeurs de cabinet et une secrétaire assistent la présidence. Un directeur général des services et quatre directeurs généraux adjoints assistent les services administratifs. Le niveau atteint trouve vraisemblablement son origine dans la réunion de deux communautés de communes qui avaient chacune leur propre effectif de présidence et de direction administrative. Il n'a pas été revu et adapté à la création de la C.A.H.M.

A la lecture du nouvel organigramme de la C.A.H.M. (10 février 2006), un effort d'allègement des emplois de direction apparaît, présenté comme la traduction de la volonté de la C.A.H.M. de diminuer les charges de fonctionnement et de rendre plus efficiente la gestion des services de l'agglomération.

Ainsi il n'existe plus en 2006 qu'un emploi de directeur de cabinet et les effectifs de l'agglomération comportent outre le directeur général des services seulement deux emplois de directeur général adjoint. Des quatre directions initiales de 2003, il n'en reste plus que deux : celle du développement et de la contractualisation, celle de l'aménagement du territoire. Les services techniques sont dirigés par un cadre A et dépendent dorénavant de la direction de l'aménagement du territoire, elle-même dotée d'un DGA.

A ces dépenses s'ajoute le coût de prise en charge de l'ancien directeur général des services.

Ce cadre, DGS de l'ancienne communauté de communes des pays d'Agde s'est vu confier également le poste de DGS à la C.A.H.M. en 2003. Puis il a été déchargé et placé en surnombre dans la collectivité à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2005 pour 1 an, (en application des dispositions de l'article 99 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984). Conformément aux textes –ainsi que le souligne l'ordonnateur- « *l'intéressé a usé de son droit pour opter pour le congé spécial* » et il restera à la charge de l'employeur pendant 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2006, percevant le seul traitement correspondant à son grade d'origine, sans régime indemnitaire et sans évolution d'échelon.

#### 4 - Les dépenses d'équipement

##### a) un taux de réalisation très faible au regard des budgets inscrits

La C.A.H.M. a programmé un important volume d'opérations dès 2003 et a ouvert de nombreux crédits au titre de cet exercice : environ 10 M€, dont seuls 2,5 millions seront effectivement exécutés. La faiblesse de ce taux de réalisation pose le problème de la fidélité du budget et de la programmation. Ce faible taux de réalisation se trouve dans les dépenses d'équipement mais aussi dans les produits attendus correspondants. La diminution des dépenses apparaît aussi correspondre à un abandon de projets.

Au-delà de ce constat, les prévisions des dépenses d'équipement n'apparaissent pas adossées aux capacités réelles de réalisation. A cet égard, la collectivité n'a pas été en mesure de produire un programme pluriannuel d'investissement ou un document de programmation.

L'évolution des dépenses d'investissement sur la période 2003-2005 traduit une montée en puissance de la réalisation des projets d'équipement de la C.A.H.M.. D'un total de 2 473 988 € en 2003, le total des dépenses d'investissement effectivement réalisées a connu une hausse de 59 % entre 2003 et 2004 pour être porté à 3 942 618 €. Ces dépenses sont toutefois en baisse entre 2004 et 2005 (- 19 %), s'établissant à 3 182 523 € pour 2005, ramenant ainsi l'évolution des dépenses d'investissement sur la période 2003-2005 à 29 %.

Cette progression des dépenses en 2004 trouve sa contrepartie en recettes d'investissement notamment avec une mobilisation de l'emprunt dont le montant en 2004, (2 228 211 €), constituait à lui seul 57 % du financement. Les subventions d'investissement connaissent quant à elles une augmentation sensible pour s'élever à 350 708 € (14 % du total des recettes), compte tenu du décalage entre la réalisation des investissements et la perception différée des subventions en fonction des équipements réalisés.

Les données suivantes caractérisent la section d'investissement et en montrent les faiblesses.

##### Opérations individualisées d'équipement C/23

##### Année 2003

	(1) Crédits ouverts	Mandats émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser	Crédits annulés
Opérations indiv. d'équipt	8 389 161,16	762 134,90	9,08%	0,00	7 627 026,26
<b>TOTAL DÉPENSES</b>	<b>10 503 184,16</b>	<b>2 473 987,66</b>	<b>23,55%</b>	<b>0,00</b>	<b>8 029 196,50</b>

##### Année 2004

	(1) Crédits ouverts	Mandats émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser	Crédits annulés
Opérations indiv. d'équipt	7 850 000,00	1 401 118,44	17,85%	2 053 062,69	4 395 818,87
<b>TOTAL DÉPENSES</b>	<b>10 861 802,40</b>	<b>3 942 617,50</b>	<b>36,30%</b>	<b>2 123 062,69</b>	<b>4 796 122,21</b>

**Année 2005**

	(1) Crédits ouverts	Mandats émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser	Crédits annulés
Opérations indiv. d'équipt	7 610 719,69	1 686 322,72	22,16%	4 720 069,57	1 204 327,40
<b>TOTAL DÉPENSES</b>	<b>9 596 799,65</b>	<b>3 182 522,78</b>	<b>33,16%</b>	<b>4 972 753,37</b>	<b>1 441 523,50</b>

Le taux de réalisation des opérations ayant donné lieu à mandatement sur les exercices concernés est de 9,08 % en 2003, de 17,85 % en 2004, de 22,16 % en 2005. Il reste notoirement faible en 2005, au terme de la 3<sup>ème</sup> année de fonctionnement de la C.A.H.M..

La collectivité doit donc améliorer sa programmation tant sur le plan budgétaire que physique. Elle doit veiller à s'inscrire au budget de l'année que les opérations réellement susceptibles de réalisation, en les dotant des crédits nécessaires au règlement des droits et obligations de l'exercice.

L'exécution des budgets 2003 et 2005 a conduit à l'annulation de crédits, pour des montants, respectivement, de 4 796 122 € et 1 441 523 €. Cela correspond soit à des annulations d'opérations, soit à des estimations trop approximatives du coût des opérations.

Ainsi, en 2004 :

– l'opération 203 - ZAC Les Rodettes, prévue à hauteur de 1 000 000 d'€ a conduit à l'annulation de 569 620 € ;

– l'opération 207 - Montagnac Activités, prévue à hauteur de 750 000 €, annulée pour 470 000 € ;

– l'opération 231 - Aire d'accueil des gens du voyage, prévue à hauteur de 1 125 000 €, annulée pour 1 025 000 € ;

– l'opération 401 - Dignes Cazouls, prévue à hauteur de 240 000 €, annulée pour sa totalité ;

– l'opération 405 - Protection littoral, prévue à hauteur de 400 000 €, annulée pour 350 000 € ;

– l'opération 414 - Fort Brescou, prévue à hauteur de 100 000 euros, annulée pour 99 589 €.

L'ordonnateur a souhaité indiquer que « ... nombre de ces opérations ne peuvent être exécutées qu'après des phases d'études et de procédures dont la durée se révèle souvent plus longue que prévu. C'est le cas par exemple de l'opération 231 « aire d'accueil des gens du voyage » pour laquelle la question de la localisation s'avère complexe et nécessite des allers-retours, parfois nombreux, avec les administrations concernées.... La C.A.H.M. partage la position de la chambre sur la nécessité d'améliorer ce taux d'exécution.

Aussi a-t-elle mis en place dès la fin de 2005 un tableau de bord de gestion, suivi chaque mois, pour mieux piloter ses investissements ».

En ce qui concerne les opérations du compte 21 - Immobilisations corporelles, le taux de réalisation est plus performant mais fléchit en 2005.

2003 = 75,21 %

2004 = 91,73 %

2005 = 77,70 %

Il s'agit d'achat de véhicules, matériel et gros équipement dont le montant global représente 8 % à 10 % du volume de la section d'investissement et pour lesquels la programmation sur un exercice ne présente pas de difficulté.

Le taux de réalisation global de la section d'investissement (c/21 et opérations individualisées c/23) s'établit à :

	Dépenses	Recettes
<b>2003</b>	23,55 %	12,09 %
<b>2004</b>	36,30 %	41,38 %
<b>2005</b>	33,16 %	28,20 %

L'ordonnateur indique que le taux d'exécution des dépenses d'équipements (comptes 20, 21 et 23) devrait sensiblement s'améliorer dès 2006 (environ 37 %).

Le taux de réalisation des recettes est détaillé ci-après :

#### Recettes d'investissement

##### Année 2003

	(1) Crédits ouverts	Titres émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser
13 Subventions d'investissement	1 508 701,00	82 437,94	5,46%	0,00
16 Emprunts	5 309 495,00	300 000,00	5,65%	0,00
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>10 213 000,00</b>	<b>1 234 917,80</b>	<b>12,09%</b>	<b>0,00</b>

##### Année 2004

	(1) Crédits ouverts	Titres émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser
13 Subventions d'investissement	1 603 500,00	76 118,10	4,75%	49 541,00
16 Emprunts	5 632 998,10	2 228 211,00	39,56%	1 910 496,69
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>11 810 688,10</b>	<b>4 887 672,16</b>	<b>41,38%</b>	<b>2 123 062,69</b>

**Année 2005**

	(1) Crédits ouverts	Titres émis	(2) Taux de réalisation de l'exercice	(3) Restes à réaliser
13 Subventions d'investissement	1 516 966,00	350 708,06	23,12%	79 590,12
16 Emprunts	4 809 812,69	666 091,25	13,85%	3 265 375,20
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>9 600 630,69</b>	<b>2 707 135,64</b>	<b>28,20%</b>	<b>4 972 753,37</b>

**b) une programmation à améliorer**

Les services de la C.A.H.M. n'ont pas été en mesure de fournir les éléments d'information pour expliquer la non réalisation des programmes d'investissement inscrits, ainsi que les documents de programmation de la C.A.H.M..

L'ordonnateur a précisé que « *Les années 2003 et 2004 correspondent à la période de création, de mise en place de la structure et de lancement des programmes d'action et d'investissement. Comme c'est le cas pour d'autres EPCI nouvellement créés, la réalisation effective des investissements, compte tenu des délais des phases administratives préalables ne peut être massivement constatée pendant ces premières années d'existence. Un autre élément à prendre en compte tient au fait qu'une part importante de ces investissements est conditionnée à la mise en place effective des dispositifs contractuels entre la Communauté d'Agglomération et ses partenaires financiers institutionnels (contrat d'agglomération avec l'Etat et la Région Languedoc-roussillon et contrat départemental de projets avec le Département de l'Hérault). Il convient de souligner que ces derniers n'ont pu être signés respectivement que le 30 décembre 2004 et le 17 février 2005* ».

Ainsi, la C.A.H.M. ne s'est pas dotée de schéma en matière d'investissement, en dépit de la nature et du montant des projets d'équipements envisagés, et le taux de réalisation fin 2005 n'est que de 26,8 %. Si un taux de réalisation aussi faible peut se justifier par des facteurs conjoncturels, notamment à la création de l'agglomération en 2003, il est plus difficilement opposable dès lors qu'il s'agit des années 2005 et 2006. Le constat fait en 2005 et les perspectives pour l'exercice 2006 n'apparaissent pas expliqués.

La chambre relève toutefois qu'un effort de pilotage des projets d'équipements a été initié en 2006 au sein de la direction de l'aménagement, directement intéressée par la programmation et le pilotage de son action.

Cette direction a travaillé à la mise au point d'outils de programmation, de suivi et d'évaluation, au travers de fiches projets.

Cette importante direction couvre tout le domaine de l'habitat, de l'urbanisme, de l'environnement, des études et du patrimoine, des infrastructures et déplacements. C'est elle qui recouvre aussi les espaces verts et la voirie et intègre ce qui a trait à l'outil Schéma d'Information Géographique (SIG), à la prospective et à la planification.

Des fiches projets ont été notamment réfléchies et conçues dès 2005, développées et formalisées fin mai 2006.

Elles comportent des données générales, des données budgétaires, des données relatives aux délais (phases, échéances prévisionnelles, réalisation) et enfin des données « évaluation ». Celles-ci comportent des indicateurs suivant le type d'opération en jeu.

Les fiches projets relatives aux études urbaines et au patrimoine sont les plus élaborées.

Cette démarche apparaît d'autant plus intéressante dans le cas de la C.A.H.M. que les marges de manœuvre financière dont elle dispose sont étroites. Cette démarche de prospective, de planification et de suivi qui recouvre la plupart des domaines d'investissement de la C.A.H.M. doit être encouragée, poursuivie, développée et étendue à tous les secteurs de la collectivité.

De même, il apparaît indispensable, au regard des dysfonctionnements et faiblesses de la programmation constatés, que la C.A.H.M. s'attache à la définition d'objectifs hiérarchisés qui tiennent compte des marges de manœuvre financières et des délais nécessaires à leur réalisation.

Cela suppose que les projets retenus aient fait l'objet d'un plan de financement précis et d'un échéancier qui reposent sur des études préparatoires détaillées.

Un programme pluriannuel d'investissement, assorti d'indicateurs de suivi, devrait être ainsi adopté afin que la C.A.H.M. dispose d'un véritable outil de pilotage de ses actions conforme aux priorités qu'elle aura arrêtées. Ceci apparaît d'autant plus nécessaire que les marges d'action de la collectivité apparaissent limitées.

A cet égard, l'ordonnateur a précisé dans sa réponse aux observations que « *les efforts de pilotage des projets relevés par la chambre qui vont être amplifiés, seront de nature à permettre l'élaboration d'un programme pluriannuel d'investissement* ».

#### c) insuffisance de l'état des restes à réaliser

L'instruction budgétaire et comptable M14, applicable à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), oblige l'ordonnateur à tenir une comptabilité budgétaire des dépenses et des recettes. En dépenses, elle doit permettre de connaître à tout moment, par chapitre ou article budgétaire selon l'unité de vote du budget, le montant des crédits disponibles, le montant des dépenses engagées et non mandatées, le montant des mandats émis. Pour s'assurer de la disponibilité des crédits lors de tout engagement de dépense, l'engagement comptable doit être préalable ou concomitant à l'engagement juridique, comme le rappelle l'article 1er de l'arrêté interministériel du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics.

Comme le mentionne également cet arrêté, l'état des dépenses engagées et non mandatées, ou état des restes à réaliser en dépenses d'investissement et de fonctionnement en fin d'exercice, doit être joint au compte administratif de l'exercice concerné. En recettes, la comptabilité de l'ordonnateur, par compte budgétaire ouvert au budget, doit permettre de connaître, à tout moment et en fin d'exercice, le montant des titres de recettes restant à émettre par rapport aux droits acquis par la collectivité. En fin d'exercice, ce montant constitue les restes à réaliser en recettes d'investissement ou de fonctionnement. Avec ce dispositif, la collectivité doit pouvoir justifier, à tout moment et en fin d'exercice, ses restes à réaliser en dépenses constitués par la différence entre les engagements comptables et les mandats émis, ainsi que ses restes à réaliser en recettes constitués par la différence entre, d'une part, les droits ou engagements reçus constitutifs de recettes certaines à encaisser au cours de l'exercice suivant, d'autre part, les titres émis à la date de vérification des restes à réaliser.

Or, il ressort de l'examen du compte administratif 2003 de la C.A.H.M. une absence totale de restes à réaliser au 31 décembre 2003.

En effet, en l'absence d'une comptabilité des dépenses engagées conforme à l'arrêté interministériel du 26 avril 1996, la C.A.H.M. a déterminé les « restes à réaliser » en effectuant la différence arithmétique entre les crédits ouverts au budget primitif et ceux consommés au cours de l'exercice. De ce fait, ces crédits ouverts et non mandatés sont versés dans les crédits à annuler en fin d'exercice.

Ainsi, des programmes entiers voient leurs crédits ouverts reportés d'un exercice sur le suivant.

L'état détaillé des dépenses engagées non mandatées pour l'année 2005 (état des restes à réaliser) n'est toujours pas conforme puisqu'il reprend en restes à réaliser l'intégralité des crédits d'opérations qui n'ont toujours pas fait l'objet d'un début d'exécution.

Il conviendrait donc que la collectivité se mette en conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur.

L'ordonnateur a indiqué que « *les recommandations et conseils de la chambre concernant les dispositions réglementaires en vigueur pour les restes à réaliser seront pris en compte* ».

#### d) des marges de manœuvre réduites

Le constat relatif au faible taux de réalisation conduit à s'interroger sur les marges de manœuvre financières de l'agglomération. Ces marges sont à apprécier au travers de ratios qui rendent compte de la capacité de l'agglomération à dégager des marges de sécurité financière.

La capacité d'autofinancement (« CAF ») mesure à ce titre l'épargne que la collectivité peut dégager de son fonctionnement pour le financement de dépenses d'investissement.

Une première indication sur la CAF de la C.A.H.M. est procurée par les données financières du Ministère de l'Economie et des Finances. Pour l'année 2003, l'excédent brut de fonctionnement s'élève à 2 286 000 €, soit, rapporté par habitant, un montant de 39 € contre 82 € pour la moyenne de la catégorie, soit deux fois moins. La CAF, pour 2003, s'élève à 27 € par habitant contre 74 € pour la moyenne de la catégorie.

Pour les exercices suivants, la CAF a été calculée suivant la méthode dite additive qui prend le résultat comme point de départ.

	2003 (CG)	2004 (CG)	2005 (CA)
<b>Résultat</b>	1 146 772	691 735	491 450
+ 68 / dot. aux amort. et prov.	688 593	838 840	952 678
- 78 / reprises sur prov.			
- 777 / subv. d'invest. reprises			
+ 675 / valeur compt. actifs cédés	5 310	497 978	
- 775 / produits de cess. actifs cédés		65 028	
+ 676 / plus values			
- 776 / moins values			
+ 6741 / subvention d'équipement			
<b>CAF brute</b>	1 840 675	1 963 525	1 444 128
- remboursement dette en capital	643 735	695 466	766 835
<b>CAF nette des emprunts</b>	1 196 940	1 268 059	677 293

La CAF brute, stable sur 2003 et 2004 fléchit en 2005 compte tenu de l'effort de résorption du déficit des budgets annexes qui absorbe 1,2 M d'€ de ressources.

Ainsi que l'ordonnateur l'a indiqué, « aucune des zones d'activités portées par les deux Communautés de communes ou par les communes isolées, transférées à la Communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée n'ont été clôturées, car leur commercialisation n'avait pas été terminée. Avant la C.A.H.M., ces zones n'étaient pas gérées avec une politique de vente clairement affichée (les prix de vente des terrains ne correspondaient pas au coût de revient de l'aménagement des zones).

Cette situation a débouché sur des budgets de zones laissant apparaître un déficit dont l'estimation a été faite à partir de 2003 par les services de la Communauté d'agglomération. Aussi les élus ont-ils décidé, par souci de prudence, d'anticiper la prise en charge de ces déficits sur le budget principal de la collectivité, encore aujourd'hui prévisionnels et qui ont été planifiés pour un montant de 1 209 204 € en 2005, 719 000 € inscrits au BP 2006 et 500 000 € en 2007.

*Les budgets des zones n'étant pas clôturés, ces déficits ne sont pas encore définitifs.*

*La prise en charge de ces déficits limite temporairement les marges de manœuvre de la structure.*

*Elle a contribué à impulser une nouvelle politique de commercialisation des parcs d'activités économique (PAE) avec pour objectif l'équilibre de ces budgets ».*

En 2005, la CAF nette, après déduction du remboursement en capital des emprunts, ne s'établit plus qu'à 677 293 €.

Après résorption du déficit des budgets annexes, il n'en demeure pas moins nécessaire de limiter le recours à l'emprunt et d'étaler soigneusement dans le temps la programmation des équipements, compte tenu de ces marges de manœuvre étroites et de la réalisation du futur centre aquatique intercommunal sur Agde programmé dès le budget 2006, pour lequel la C.A.H.M. doit s'engager à hauteur de 3 963 900 € entre 2006 et 2008.

Un effort de réduction des dépenses de fonctionnement semble nécessaire sur les exercices à venir pour permettre à la C.A.H.M. de mener à bien ses divers projets.

#### **IV – RELATIONS AVEC LE SYNDICAT MIXTE DES ORDURES MENAGERES DE LA REGION DE PEZENAS (SICTOM)**

La chambre a examiné la collecte, le traitement et la valorisation des déchets ménagers caractérisés par l'abandon du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au profit du Syndicat mixte de la région de Pézenas, qui gère désormais cette compétence.

Ce produit s'est élevé à 10 364 000 € en 2003 pour un taux de 13,40 %  
12 922 574 € en 2004 pour un taux de 15,90 %  
13 439 460€ en 2005 pour un taux de 15,90 % également

et représentait 32 % des recettes totales de la C.A.H.M. en 2003. Le taux de la taxe a été ramené à 15,41 % pour l'exercice 2006.

Par délibération du 11 janvier 2003, le conseil communautaire de la C.A.H.M. a sollicité son adhésion au SICTOM de la région de Pézenas et a institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La C.A.H.M. est devenue membre du SICTOM à compter du 1<sup>er</sup> juin 2003 (arrêté préfectoral du 28 mai 2003).

Pendant la période transitoire de 6 mois (janvier à fin juin 2003) une convention de mandat provisoire portant sur les prestations effectuées par le SICTOM pour le compte de ses 16 anciens membres (= les communes membres de la C.A.H.M. depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003) a été conclue avec la C.A.H.M.

Une convention de mandat provisoire a été également conclue pour le traitement des ordures ménagères des communes de Vias et d'Agde à hauteur de 5 000 tonnes annuelles (délibération du 11 mars 2003) – convention du 31 mars 2003).

Puis par délibération du 18 août 2003, la C.A.H.M. et le SICTOM de la région de Pézenas ont arrêté les modalités de reversement du produit de la TEOM perçu par la C.A.H.M. au SICTOM.

Le SICTOM notifie chaque année avant le 1<sup>er</sup> février à la C.A.H.M. le montant de sa participation annuelle pour le financement de la compétence transférée « élimination et valorisation des déchets ménagers et déchets assimilés ».

Cette participation est assise sur les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties retenues pour le calcul du produit attendu de la TEOM. La convention a été conclue pour une durée indéterminée. Le montant de la participation est versé par 1/12<sup>ème</sup> au receveur du SICTOM de Pézenas (article 2 de la convention).

Les régularisations au titre des modifications des montants des participations annuelles sont affectées et réparties au cours du 2<sup>ème</sup> semestre de chaque année (article 3 de la convention).

Alors que la première convention de mandat pour la période 2003 prévoyait en son article 5 la production d'un rapport d'activité et d'un bilan financier de clôture de la gestion provisoire au conseil communautaire de la C.A.H.M., afin notamment de procéder au paiement du solde des dépenses, la C.A.H.M. n'a pas demandé ce bilan.

Pour les années 2003 et 2004, le SICTOM a produit un rapport sommaire sur le prix et la qualité du service public d'élimination des déchets ménagers (cf. décret n°2000-404 du 11 mai 2000 - article L. 2224-5 du CGCT dernier alinéa).

Ces rapports reprennent :

- \* quelques données techniques (territoire desservi, nombre d'habitants desservis, fréquence des collectes) identiques en 2003 et 2004,
- \* des données relatives aux déchetteries gérées par le SICTOM  
13 en 2003 et 16 en 2004
- \* des données très succinctes sur le traitement des déchets
  - 55 217 tonnes d'ordures ménagères au départ de ses quais de transfert d'Agde et Pézenas en 2003
  - 44 772 tonnes en 2004...
- \* des données peu claires sur les matériaux recyclés.

Ainsi, les chiffres donnés pour 2003 dans le rapport 2004 à titre de comparaison ne correspondent pas à ceux figurant dans le rapport de 2003 lui-même : 2 235 tonnes sont indiquées au rapport de 2003 pour les emballages ménagers recyclables et les papiers journaux magazines recyclés alors que 2 560 tonnes figurent sur le rapport 2004 pour cette année 2003. Il a été précisé à la chambre qu'il s'agirait là d'une erreur matérielle dans le total des tonnages 2003 figurant au rapport annuel 2003 et corrigée lors du rapport 2004 afin de crédibiliser les comparaisons.

Les autres données ne peuvent être comparées entre 2003 et 2004 car le rapport de 2003 distingue les communes du nord du SICTOM et celle du littoral, tandis que le rapport 2004 agrège tous les chiffres.

Si les indicateurs financiers donnent un coût moyen de 93,83 € TTC la tonne traitée pour 2004, le coût de la tonne n'est pas indiqué sur le rapport 2003.

De plus, dans la délibération du SICTOM du 11 mars 2004 relative au débat d'orientation budgétaire, le coût de traitement des ordures ménagères est indiqué autour de 120 € la tonne en 2004 contre 130 en moyenne en 2003.

Ces chiffres ne correspondent pas à ceux des rapports d'activité communiqués à la C.A.H.M. qui est le principal contributeur du SICTOM.

Toutefois, le président du SICTOM a précisé que la différence de tonnage des ordures ménagères entre les années 2003 et 2004 « ... est justifiée par le traitement en 2003 des 13 116 tonnes d'ordures ménagères entreposées sur le quai de transfert d'Agde depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2002 ; il y a donc eu en 2003 traitement d'une quantité d'ordures ménagères excédant les quantités habituelles car portant sur 15 mois au lieu de 12 ». Il a également indiqué que « la différence de coût, de traitement des ordures ménagères ne peut se comprendre en dehors du contexte dans lequel [le SICTOM] opère, qui se caractérise par l'absence de solutions de traitement sur notre territoire et l'obligation de devoir traiter nos déchets au-delà même des départements limitrophes (sites à proximité de Toulouse, Marseille, dans la Drôme et jusqu'en région parisienne (77) pour les situations extrêmes)».

A compter de 2005, le comité syndical ne vote plus un produit attendu (modification du régime de la TEOM à partir de 2005), mais un taux. Pour la C.A.H.M. en 2005, il est fixé à 15,90 % contre 13,80 % pour les autres collectivités.

Faute d'avoir mis en place une comptabilité analytique, le SICTOM semble dans l'impossibilité de connaître précisément ses coûts et la C.A.H.M. se contente de reverser le produit de la TEOM sans elle-même chercher à évaluer les coûts du service rendu et leur évolution, sans assurer le moindre contrôle sur cette dépense conséquente de son propre budget.

Une étude réalisée en 2002 par un cabinet d'ingénierie financière pour le compte de la Communauté de communes des pays d'Agde (dans le cadre de la préparation de la C.A.H.M.) avait estimé que le taux de la TEOM nécessaire pour financer le service transféré « élimination et valorisation des déchets ménagers » devrait avoisiner 13,10 %. C'est un taux de 13,40 % qui avait finalement été retenu en 2003.

Ce taux est passé à 15,90 % en 2004, compte tenu du transfert du service de collecte des encombrants cette même année.

Ainsi que cela a été précédemment noté, le SICTOM, faute d'infrastructures adéquates disponibles dans la région, doit « exporter » le traitement de ses ordures ménagères, soit 50 000 tonnes annuelles environ selon les résultats des consultations organisées et de l'acceptation des usines de traitement.

Ces ordures sont traitées en Drôme, Haute-Garonne et Bouches-du-Rhône, sur des sites distants de près de 200 kms et représenteraient 1/3 des dépenses de fonctionnement soit 6 M€ par an.

Ces explications ne dispensent toutefois pas la C.A.H.M. de veiller à la qualité du rapport d'activité, qui lui est adressé par le SICTOM et il conviendrait de veiller à disposer d'éléments d'activité et d'analyse des coûts suffisants pour apprécier le service rendu par le SICTOM et son adéquation avec le niveau du taux de la TEOM.

A cet égard, une étude de l'Association des maires des grandes villes (n° 212 du 20 décembre 2005) relative à la TEOM indique qu'en moyenne le taux de la TEOM s'établit à 9,02 % avec certes une forte dispersion des écarts et précise que « *les taux moyens sont calculés en divisant le produit par la base, il ne correspond pas nécessairement au taux appliqué au contribuable de chaque commune de l'EPCI. On constate que :*

- *le taux le plus élevé se situe autour de 18 % ;*
- *le taux le plus bas est 4,5 fois inférieur = moins de 4 % ;*
- *la moyenne se situe autour de 9 % en 2005.*

*Cette moyenne est légèrement supérieure au taux de la TEOM de l'ensemble de la France en 2004 qui était de l'ordre de 8,1 % » (page 17 étude TEOM – AMGVF – CONJUGUER) ».*

La C.A.H.M. se range parmi les communautés ayant le taux le plus élevé.

L'ordonnateur en fonction a indiqué que « *la C.A.H.M. prenait note des observations de la chambre et exigera du SICTOM un rapport d'activité de meilleure qualité ainsi que des éléments d'analyse plus complets pour apprécier le service rendu. Il précise que le taux de la taxe ordures ménagères a été diminué de 3 % en 2006 et ramené à 15,41 % et que cette baisse devrait se poursuivre en 2007 ».*

**V - DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT INSUFFISAMMENT CONTROLEES ET EVALUEES**a) les délibérations-cadre

A l'examen des mandats et des pièces justificatives des comptes 6232 et 6257 (fêtes et cérémonies, réception) jointes à l'appui des dépenses, une délibération retient l'attention tant elle est souvent citée et produite à l'appui de dépenses concernant le plus souvent des repas de restaurant, des frais d'hôtel, des réceptions.

Il s'agit de la délibération n° 17 du 26 juin 2003 relative à la prise en charge des frais de fêtes, cérémonies et réceptions.

Cette délibération aurait été prise juste après la création de la C.A.H.M., par commodité, afin d'éviter d'avoir à prendre une délibération à chaque fois qu'une dépense de ce type se présentait. Ce principe ne pose pas problème. Cependant son utilisation a été très extensive, en raison de son caractère non exhaustif. La liste énumérative précise par exemple qu'elle couvre, entre autres, les frais de réception liés à des manifestations et réunions diverses ayant un caractère intercommunal. Cette rédaction a conduit à ce que cette délibération serve abusivement de support à de nombreuses dépenses.

Ainsi, cette délibération a servi à mandater des dépenses, certes relatives à des frais de réception, mais qui auraient pu, par souci d'un meilleur suivi de la dépense, être imputées au titre d'actions spécifiques financées par la C.A.H.M..

Elle a permis l'imputation de frais relatifs aux vœux de nouvelle année, à la prise en charge des frais d'hébergement et de restauration des festivaliers et participants dans le cadre du festival du film d'Agde ou de la commission du film, les mêmes frais dans le cadre du séminaire micro entreprises, jusqu'au frais liés à la présence de la C.A.H.M. lors de décès au travers de gerbes de fleurs.

De ce fait, certaines dépenses se référant à cette délibération sont insuffisamment justifiées.

Ainsi, à titre d'exemple, trois factures d'intervenants étrangers ont été payées et appuyées par cette délibération alors qu'elles concernaient la rémunération d'honoraires lors d'un séminaire à caractère économique, (sur les micro-entreprises). La délibération du 26 septembre 2003 ne visait pas davantage cette nature de dépense.

Il conviendrait de mieux préciser dans les délibérations venant à l'appui des dépenses, la nature et l'objet de la dépense et, lorsqu'il s'agit d'actions spécifiques (commission locale du film, Festival du film, séminaires...), de prendre chaque fois que nécessaire la délibération-cadre afin de permettre un meilleur contrôle et suivi des actions financées par la C.A.H.M. dans le cadre de ses diverses compétences.

b) des dépenses insuffisamment contrôlées

Un grand nombre de factures de restaurant et d'hôtel sont produites, sans qu'il soit possible de les rattacher à la C.A.H.M. : aucune identification de l'objet de la dépense, des convives invités, du fonctionnaire ou de l'élu ayant engagé la dépense, aucune certification du service permettant d'imputer la dépense à la C.A.H.M. n'y figurent.

Deux exemples illustrent des insuffisances dans l'engagement de dépenses et leur contrôle.

Ainsi, un mandat de paiement (n° 4989 du 23/11/2004) a été établi pour un montant de 800 € au titre d'une gerbe de fleurs : la commande verbale portait sur un montant de 800 Francs, soit 121,96 €. Le défaut de procédures d'engagement rigoureuses a conduit à cet errement.

De même, en matière de frais de déplacement, les services ont payé des frais d'hôtel sur factures concernant notamment certains déplacements d'agents de la C.A.H.M. (collaborateur de Cabinet notamment), frais largement au-dessus des montants forfaitaires de prise en charge prévus par les textes en vigueur. Ceci s'est produit dans le cadre d'une convention passée entre la C.A.H.M. et une agence de voyages, laquelle permettait le paiement direct et par avance des frais de séjour, de restauration et divers liés aux missions. Or, il n'y a pas eu de plafonnement pour ces frais d'hôtel notamment (chambres entre 110 € et 150 €), payés au-delà des montants réglementaires.

Il conviendrait donc d'assurer un contrôle plus rigoureux des dépenses dès le stade de l'engagement et de mettre en place des procédures adéquates à cette fin.

#### c) le Festival du Film d'Agde

Ce festival « les Hérault du film » s'est déroulé pour sa 3<sup>ème</sup> édition, du 16 au 19 juin 2006 à Agde. La C.A.H.M. intervient pour prendre en charge les dépenses d'hébergement et de restauration des cinéastes, acteurs et autres invités à ce festival. En 2004 et 2005, il n'y a pas eu de délibération spécifique relative à cette participation financière. Les dépenses ont été justifiées par la délibération n° 17 du 26 mai 2003.

La participation de la C.A.H.M. à ce festival est rattachée au développement économique et touristique du territoire de la Communauté d'agglomération, avec la vocation de faire connaître ce secteur géographique.

Toutefois, l'intérêt communautaire de cette manifestation se heurte au fait que le festival se déroule exclusivement à Agde et ne concerne que son territoire. Il serait plus évident si quelques indicateurs étaient mis en place pour mesurer ou appréhender objectivement l'impact en terme d'intérêt communautaire : par exemple fréquentation des hôtels et restaurants extérieurs à la ville d'Agde, fréquentation des sites historiques, des vignes et caves, du patrimoine en général du territoire de la C.A.H.M..

La C.A.H.M. a pris en charge les « frais de bouche » à hauteur de 15 000 € en 2006. Si une délibération a été prise en 2006, il faut relever qu'elle est postérieure à la manifestation (30 juin 2006).

Si selon les propos de l'ordonnateur « *ce festival permet de mettre à l'honneur les richesses patrimoniales et la diversité des paysages du territoire intercommunal à travers notamment le Cap d'Agde, qui constitue une marque commerciale internationalement connue et un élément structurant d'un territoire riche d'atouts dont il est la capitale économique et touristique* », aucun outil n'est mis en place afin de mesurer cet impact pour la C.A.H.M..

#### d) la commission locale du Film

La commission locale du Film Hérault Méditerranée a été créée en 2003 au sein de la Communauté d'agglomération Hérault Méditerranée. Sa mission principale est de favoriser l'accueil de tournages de films de cinéma ou de télévision sur le territoire de l'agglomération.

L'ordonnateur a indiqué : « *Dès sa création, la commission a bénéficié d'un parrainage conséquent avec le soutien de personnalités* » tels que metteurs en scène, producteurs, professionnels du cinéma.

Les objectifs poursuivis avec la commission locale du Film sont de deux ordres :

*« I – Le territoire de l'agglomération Hérault Méditerranée souffre d'un réel déficit d'image. Il est, en effet, peu identifié dans sa réalité géographique qui a pourtant une réelle cohérence et offre une grande diversité de paysages, éléments déterminant de son attractivité. La venue de productions audiovisuelles et cinématographiques nous est apparue comme un élément non négligeable de notre politique de communication destinée à mieux faire connaître notre identité.*

*II – Dans l'ensemble des régions de France, les collectivités locales s'organisent afin de faire vivre l'industrie cinématographique. Les territoires se trouvent ainsi en concurrence avec les propositions attrayantes de pays étrangers qui souhaitent délocaliser vers eux une activité déterminante pour le développement de leurs économies.*

*C'est donc dans le cadre de sa compétence en matière de développement économique que la Communauté d'agglomération Hérault-Méditerranée a souhaité être pionnière en se positionnant dans un secteur valorisant pour son terroir et l'attractivité de ses infrastructures touristiques tout en permettant d'offrir des débouchés aux personnes formées aux métiers du cinéma ».*

A cette fin, la Communauté d'agglomération accorde, chaque année, un budget de 44 000 € pour participer au financement de l'accueil des tournages et pour assurer la promotion du territoire à destination des professionnels.

Les aides accordées sont exclusivement d'ordre logistique : elles concernent l'hébergement et la restauration, l'accompagnement pour l'obtention des autorisations administratives, la participation au repérage des futurs sites de tournage, la mise à disposition de matériels techniques.

L'ordonnateur a précisé qu'«...après un peu plus de deux ans d'activité, le premier bilan que l'on peut tirer de l'opération s'avère d'ores et déjà positif. Un long métrage, trois courts métrages et un clip vidéo ont déjà été tournés générant un véritable intérêt de la part des médias aussi bien, sur le plan local que national. A titre d'exemple, le film long métrage « Le bénévole » a été entièrement réalisé sur le territoire de l'agglomération durant la saison estivale 2005 avec la participation de comédiens et techniciens locaux. Chaque jour durant un mois, le tournage a suscité l'engouement d'un public nombreux venu découvrir la manière dont se réalise un film. En 2006, de nombreux projets sont à l'étude et les premiers tournages devraient démarrer cet été ».

Toutefois, la chambre observe qu'aucun outil n'a été mis en oeuvre permettant de mesurer objectivement l'impact de cette action pour le territoire de l'agglomération et que ce bilan n'est étayé par aucun document d'analyse et d'évaluation assis sur des indicateurs précis.

Il est également recommandé de veiller à un meilleur suivi de ces dépenses au niveau de leur engagement et que des règles soient définies à cet égard afin que l'ordonnateur puisse s'assurer que ces dépenses sont bien imputables à l'action concernée, dans le respect de l'enveloppe accordée.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que « la C.A.H.M. prend note des observations et recommandations de la chambre et que dès 2005 des dispositions avaient été prises dans ce sens (nouvel agent affecté au service comptabilité-finances plus spécialement chargé de ces procédures de contrôle ; meilleure gestion des factures de restaurant dont le nombre est par ailleurs en diminution) ».

## VI - CONCLUSIONS

La C.A.H.M. dispose d'un territoire diversifié et des compétences nécessaires pour l'aménager et le développer à travers des actions à la fois traditionnelles et plus originales, compte tenu de la diversité de ses activités touristiques, économiques, viticoles, artistiques et historiques liées à son environnement.

Les exercices 2003 et 2004 ont seulement permis à cette collectivité de se mettre en place et de s'organiser autour de l'héritage des 2 communautés de communes antérieures.

La C.A.H.M. est désormais dans la réalisation de ses objectifs et doit développer son effort de pilotage ainsi que de suivi administratif et financier des actions menées.

Dans la mesure où elle souhaite s'investir dans un large programme d'investissement tout en donnant au développement économique et touristique un essor qui mobilise à la fois d'importantes ressources d'investissement et de fonctionnement, la collectivité doit hiérarchiser ses priorités, piloter, suivre et évaluer ses différents objectifs et projets avec le souci constant de maîtriser ses charges de fonctionnement, à défaut de les réduire.

L'effort de rigueur et de planification amorcé sur les exercices 2005 et 2006 doit donc être poursuivi sur les exercices à venir, objectif que le président de la C.A.H.M., dans sa réponse à la chambre, a indiqué vouloir poursuivre.

**Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 23 mars 2007.**

