

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon

**Rapport d'observations définitives en date du 30 juin 2007
VILLE DE MONTPELLIER (HERAULT)**

Exercices 1996 à 2004

**Délibérations de la chambre : 20 juin 2006 (observations provisoires) et
19 avril 2007 (observations définitives)**

**Réponses aux observations provisoires : ordonnateur le 15 janvier 2007,
ancien ordonnateur le 08/01/2007**

**Réponses aux observations définitives : ordonnateur le 19 juin 2007,
ancien ordonnateur le 29 juin 2007**

Document devenu communicable le 26 juillet 2007

Rapport d'observations définitives n° 076/292 du 30 juin 2007

VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Exercices 1996 à 2004

1- PRESENTATION	2
2- SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE MONTPELLIER.....	2
2-1 UN ENDETTEMENT EN BAISSÉ JUSQU'EN 2003	3
2-2 FISCALITE.....	3
2-3 ÉQUILIBRE DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT ET CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	6
3- L'INFORMATION DE L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE.....	6
3-1 DOCUMENTS REMIS À L'APPUI DES DÉBATS D'ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES (« DOB »)	6
3-2 LA NON APPLICATION DE L'ARTICLE L. 5211-39 ALINÉA 2 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	7
3-3 LA PRODUCTION DES AUTRES INFORMATIONS ET RAPPORTS	8
4- QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE.....	8
4-1 ABSENCE DE L'ÉTAT DE L'ACTIF	8
4-2 UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS (« PPI ») RÉCENTE	9
4-3 L'AGREGATION DES DONNÉES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES.....	10
4-4 DES DYSFONCTIONNEMENTS EN MATIÈRE DE DATES DE PAIEMENTS ET DE SYSTÈME D'INFORMATION COMPTABLE	11
4-5 LE MANQUE D'INSTRUMENTS DE CONNAISSANCE DE LA FISCALITÉ.....	12
4-6 LES OUTILS PROSPECTIFS DU CONTRÔLE DE GESTION RESTENT À PARFAIRE.....	12
5- GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	13
5-1 EFFECTIFS EN PERSONNEL DE LA VILLE DE MONTPELLIER	13
5-2 ÉVOLUTION DES RÉMUNÉRATIONS	14
5-3 LE TRANSFERT DU PERSONNEL DE LA VILLE VERS LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	16
5-4 TENDANCE À L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL	17
5-5 IMPORTANCE ET COUT DE L'ABSENTEISME.....	19
5-6 L'ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT DE FONCTION AU DIRECTEUR DE CABINET SANS DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL	22
5-7 LA FORMATION DU PERSONNEL ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE	23
6- FRAIS DE DÉPLACEMENTS ET INDEMNITÉS	24
6-1 FORMULATION DES OBJECTIFS PAR L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE.....	24
6-2 OBJECTIFS ET COUT DU DÉPLACEMENT AUX J.O. D'ATHÈNES.....	25
7- L'EXERCICE DE LA FONCTION COMMUNICATION	25
7-1 LES DÉPENSES DE COMMUNICATION	25
7-2 LA REVUE MUNICIPALE « MONTPELLIER NOTRE VILLE »	26
7-3 RELATIONS DE LA VILLE AVEC LA SOCIÉTÉ PRESTATAIRE EN MATIÈRE DE COMMUNICATION	26
8- L'EXERCICE DE LA MISSION SÉCURITÉ.....	28
9- LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE	29
10- OBSERVATIONS RELATIVES AUX RELATIONS DE LA VILLE AVEC DES ORGANISMES SATELLITES	30
10-1 UNICITÉ DU MONTANT DES LOYERS IMPUTÉS AUX ASSOCIATIONS ET PLANCHER DE SUBVENTIONNEMENT.....	30
10-2 L'OFFICE MUNICIPAL DU TOURISME (« OMT ») DE MONTPELLIER UNE ASSOCIATION DONT LA SUBVENTION DE LA COLLECTIVITÉ A TRIPLE EN 3 ANS	31

1- PRESENTATION

La commune de Montpellier, qui comptait moins de 100.000 habitants il y a un demi siècle, a connu une très forte croissance démographique, avec, sur la seule période de 1997 à 2003, un taux de croissance de 8,6%, la population communale passant de 210 866 à 229 055 habitants, qui place la ville au 8^{ème} rang des villes françaises. Le recensement complémentaire de janvier 2004 fait état d'une population de 255 500 habitants.

Dans ses précédentes observations (en date du 9 juillet 1999), la chambre avait évoqué les bouleversements urbains et les investissements publics de grande envergure engagés par la ville et le district urbain dont elle constituait le pôle central.

Depuis, le paysage institutionnel a été modifié du fait de la création de la communauté d'agglomération intervenue en 2001, dont l'examen de la gestion a fait l'objet d'un rapport d'observation particulier dans le cadre de l'enquête nationale sur l'intercommunalité en France conduite en commun entre la Cour des comptes et l'ensemble des chambres régionales des comptes. Le poids démographique de la ville centre par rapport aux communes voisines est relativement marqué. La deuxième ville de l'agglomération montpellieraine comprend 16 500 habitants (Lattes) et la troisième environ 14 500 habitants (Castelnau-le-Lez). Elle détient conformément aux possibilités offertes par la réglementation, 50% des sièges au sein du conseil de Montpellier Agglomération.

Le contexte d'un rapide accroissement démographique avec les investissements et les charges liées à l'accueil d'une population nouvelle qui en résultent, déjà relevé par la chambre en 1999 reste largement d'actualité.

2- SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE DE MONTPELLIER

Dans ses précédents constats, en 1999, la chambre avait relevé quatre tendances majeures : présence d'une capacité d'autofinancement positive, importance des dépenses d'investissement par habitant, endettement modéré, potentiel fiscal reposant sur des bases relativement limitées.

La situation financière de la ville entre 1997 et 2004 ne remet pas en cause ces constats antérieurs, remarque étant faite que la constitution de la communauté d'agglomération a modifié de manière stratégique l'approche de la politique financière, notamment en matière de fiscalité locale, de dépenses d'équipement et d'endettement.

Le budget de la collectivité est caractérisé par des masses qui demeurent importantes malgré le transfert des compétences structurantes à Montpellier Agglomération.

Le budget 2003 était de 237 797 602 € en fonctionnement et 92 178 205 € en investissement.

Le budget 2004 est quant à lui de 233 950 267 € soit une très légère baisse par rapport à l'exercice 2003 alors que les principaux transferts à la communauté d'agglomération des équipements structurants et du personnel afférent ont eu lieu durant cet exercice.

Ainsi, le coût global base 2002 des agents transférés par la ville de Montpellier (hors personnel détaché) est de plus de 11 millions d'euros répartis comme suit :

en K€	
Traitement brut	6 830
Cotisations sociales	1 307
Cotisations patronales	2 904
TOTAL	11 041

2-1 Un endettement en baisse jusqu'en 2003

Seul l'endettement communal est ici évoqué (à l'exclusion des établissements publics communaux type caisse des écoles, CCAS, des EPCI et autres organismes publics ou privés dotés de la personnalité morale où la ville est engagée).

Les données ici présentées portent sur les seuls emprunts souscrits par la ville, et ne peuvent donc décrire la situation globale consolidée du «*groupe Montpellier*». Elles soulignent toutefois deux phénomènes :

- une nette diminution de l'endettement, avec un encours de la dette qui est de 238 382 182 € au 1^{er} janvier 1998, et de 38 959 974 € au 31 décembre 2004.

- une rupture affectant dès 2003 la baisse tendancielle, avec un encours qui évolue de 27 718 843 €, fin 2003, à 38 959 974 € fin 2004, puis 63 559 201 fin 2005 (chiffres MINEFI).

Pour l'exercice 2004, le montant des emprunts réalisés atteint 31 388 828 €.

Selon la collectivité, il convient de défalquer les emprunts relais à court terme afin d'obtenir une vision plus exacte de la situation en matière d'endettement.

Ainsi, « *l'encours de la dette au 31 décembre 2004 prend en compte un prêt relais à court terme à hauteur de 31,2 M€ qui a été mobilisé fin décembre pour être remboursé le 4 janvier 2005. L'encours de la dette au 31 décembre 2004 est donc structurellement de 558 911€. En 2005, de la même façon, cet encours structurel de la ville de Montpellier s'élève à 30 519 923,86€ au terme de l'exercice* ».

2-2 Fiscalité

2-2.1 Une fiscalité locale relativement élevée pour la strate

Les données sont extraites de la base DELPHI constituée par les juridictions financières alimentées par les Directions générales des impôts et de la comptabilité publique du MINEFI, ainsi que de la Direction générale des collectivités locales du Ministère de l'intérieur.

TAXE D'HABITATION	2000	2001	2002	2003	2004	<i>Evolution 2000/2005</i>
Taux	14,86	14,56	21,15	21,34	21,34	+ 6,48 points
Produit	29 801 558	29 851 339	45 100 315	47 626 824	49 262 168	+ 65,30%

FONCIER BATI	2000	2001	2002	2003	2004	<i>Evolution 2000/2005</i>
Taux	22,57	22,11	29,32	29,58	29,58	+ 7,01 points
Produit	47 512 453	47 346 385	65 198 582	68 872 488	70 800 355	+ 49,01%

Source : DELPHI

Sur la période, l'évolution du coût de la vie a été de 11%.

Selon la collectivité, c'est l'évolution du coût de la construction qui serait à prendre en compte.

S'agissant du foncier bâti, une double augmentation du taux et du produit est constatée depuis 2000.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Décomposition du produit fiscal

Bases	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taxe d'habitation	187 274 907	192 955 249	200 548 975	205 023 072	213 240 362	223 181 100	230 844 383
Foncier bâti	199 404 615	206 290 317	210 511 625	214 140 236	222 369 047	232 834 724	239 352 193
Foncier non bâti	539 124	588 701	570 001	518 463	506 710	467 036	534 011
Taxe professionnelle	262 788 131	253 657 284	244 123 900	240 936 003			
Taux (en %)							
Taxe d'habitation	15,32 %	15,32 %	14,86 %	14,56 %	21,15 %	21,34 %	21,34 %
Foncier bâti	23,27 %	23,27 %	22,57 %	22,11 %	29,32 %	29,58 %	29,58 %
Foncier non bâti	89,49 %	89,49 %	86,79 %	85,02 %	106,00 %	106,94 %	106,94 %
Taxe professionnelle	16,08 %	16,08 %	15,59 %	15,27 %			
Produit							
Taxe d'habitation	28 690 497	29 560 725	29 801 558	29 851 339	45 100 315	47 626 824	49 262 168
Foncier bâti	46 401 434	48 003 736	47 512 453	47 346 385	65 198 582	68 872 488	70 800 355
Foncier non bâti	482 462	526 828	494 703	440 797	537 113	499 448	571 071
Taxe professionnelle	42 256 305	40 788 066	38 058 892	36 790 904			
Total	117 830 698	118 879 355	115 867 605	114 429 424	110 836 010	116 998 761	120 633 594
Evolution du produit							
Variation du produit fiscal		0,89 %	- 2,53 %	- 1,24 %	- 3,14 %	5,56 %	3,11 %
Effet base		0,89 %	0,50 %	0,81 %	- 29,52 %	4,63 %	3,11 %
Effet taux			- 3,03 %	- 2,05 %	26,38 %	0,93 %	

Budget principal Cadre modèle M14
Montants en €

Comparatif sur les taux en %

Taxe d'habitation	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Taux commune	15,32	15,32	14,86	14,56	21,15	21,34	21,34
Taux groupement	8,48	6,08	6,08	6,20			
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	20,41	20,31	19,99	19,96	20,11	20,62	20,33
Taxe foncier bâti							
Taux commune	23,27	23,27	22,57	22,11	29,32	29,58	29,58
Taux groupement	9,51	6,82	6,82	6,95			
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	22,00	22,04	21,69	21,87	22,13	22,76	22,27
Taxe foncier non bâti							
Taux commune	89,49	89,49	86,79	85,02	106,00	106,94	106,94
Taux groupement	26,36	18,91	18,91	19,27			
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	39,00	38,45	36,33	35,35	36,04	36,09	35,86
Taxe professionnelle							
Taux commune	16,08	16,08	15,59	15,27			
Taux groupement	9,72	6,97	6,97	7,10			
Moyenne nationale de la strate (com. et gpt)	18,50	18,58	18,42	18,38	22,11 N-O	21,83 18,96	22,16 18,81

Budget principal Cadre modèle M14

Dans les quatre cas, et pour la taxe d'habitation depuis 2002, les taux sont supérieurs à la moyenne nationale de la strate.

Ainsi, le taux pour le foncier bâti, le taux est passé de 23,27% en 2000 (moyenne de la strate 22%) à 29,58% en 2004 (moyenne de la strate 22,27%).

2-2.2 Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

Le coefficient de mobilisation de potentiel fiscal « élargi », qui mesure la pression fiscale, atteint près de 1,5 en 2005. En 2004, le CMPF élargi pour les communes de la strate (100 000/300 000 habitants), était au niveau national de 1,19 (source DGCL publications : « les finances des communes de plus de 10 000 habitants »).

Source Comptes Administratifs

	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	CMPF (Potentiel fiscal élargi)
CA 2001	0,98	
CA 2002		1,43
CA 2003		1,53
CA 2004		1,48
CA 2005		1,48

Sur ce point, l'ordonnateur rappelle que la définition du CMPF est la suivante : produit des impositions ville/potentiel fiscal corrigé (hors compensation, de la suppression progressive de la part salariale de la TP).

Ce ratio n'étant calculé que pour les communes n'appartenant pas à un groupement à TPU, il n'est donc plus en vigueur pour la ville de Montpellier depuis 2002.

La définition du CMPF élargi est : produit des impositions ville et groupement/potentiel fiscal corrigé (hors compensation, de la suppression progressive de la part salariale de la TP).

2-2.3 Une pression fiscale locale supérieure à celle des communes de la strate

Le tableau reproduit ci-dessous reprend les données de la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) et permet de situer Montpellier par rapport aux principales villes de + de 200 000 habitants ainsi que par rapport aux autres villes de + de 100 000 habitants de la région Languedoc Roussillon :

Dépt.	Ville	Taux communaux 2004				
		Pop 01.01.05	Taxe habitat.	Foncier bâti	Fon non bâti	Taxe prof.
34	Montpellier	229 055	21,34	29,58	106,94	
06	Nice	345 892	18,58	20,14	31,44	(22,01)
13	Marseille	807 071	24,15	20,33	21,15	(19,11)
30	Nîmes	137 740	29,33	31,05	83,76	(23,94)
31	Toulouse	398 423	19,26	21,64	83,56	(19,16)
33	Bordeaux	218 948	22,20	27,14	83,65	(27,12)
35	Rennes	212 494	20,43	23,45	36,54	
44	Nantes	277 728	21,81	24,96	56,67	(21,20)
59	Lille	219 597	34,00	24,03	16,65	(23,15)
66	Perpignan	107 241	16,68	24,44	37,26	
67	Strasbourg	267 051	24,06	21,30	68,69	(20,24)
69	Lyon	453 187	20,19	16,11	18,20	(19,92)
75	Paris	2 147 857	8,80	7,11	13,50	12,35

Le taux de taxe professionnelle inscrit entre parenthèses est indiqué le taux appliqué dans la commune pendant la période d'uniformisation des taux au sein du groupement à TPU.

Pour le foncier bâti, le taux communal situe Montpellier au dessus de la moyenne de la catégorie d'appartenance de la commune, et son niveau excède très sensiblement celui des villes centre comparables sur un plan démographique.

Pour la taxe d'habitation, le taux communal est supérieur à celui de la catégorie, soit 18,93%.

2-3 Equilibre de la section de fonctionnement et capacité d'autofinancement

La ville de Montpellier génère un excédent brut d'exploitation représentant une part significative de ses recettes de fonctionnement, malgré une diminution en valeur absolue sur la période, marquée par une contraction des masses budgétaires liée aux transferts vers l'intercommunalité. La capacité d'autofinancement reste néanmoins plus que préservée, y compris après couverture de l'amortissement du capital de l'annuité des emprunts, tendances illustrées par le tableau suivant.

En Millions d'€	2001	2002	2003	2004
Produits de fonctionnement	259	269	245	227
Dépenses de fonctionnement	196	206	184	182
Excédent brut de fonctionnement	75	71	70	51
Résultat de fonctionnement	63	63	61	44
Capacité d'autofinancement	71	72	69	53
Capacité d'autofinancement nette de l'amortissement des emprunts	32	48	20	34
Recettes d'investissement (hors autofinancement)	114	100	83	146
Dépenses d'investissement	107	89	116	105
Fonds de roulement	11	25	7	11
<i>source : fiches publiées par le MINEFI</i>				

Les données provisoires disponibles pour 2005 confirment ces indications, avec un résultat comptable de 46 M€ et une capacité brute d'autofinancement de 55 M€ (source : base DELPHI).

Selon la collectivité, le résultat de clôture de l'exercice s'élève finalement à 28,8M€.

Hormis pour l'exercice 2003, les recettes de la section d'investissement ont toujours couvert les dépenses, sur la période 2002-2004, le besoin de financement étant couvert par l'autofinancement. Le fonds de roulement peut paraître modéré, en valeur absolue, mais son niveau est supérieur à celui de la dette communale, et permet à la ville de disposer d'une sécurité suffisante sans stériliser les ressources correspondantes.

3- L'INFORMATION DE L'ASSEMBLEE DELIBERANTE

3-1 Documents remis à l'appui des débats d'orientations budgétaires (« DOB »)

La synthèse distribuée au conseil municipal, réuni le 22 novembre 2001 pour le débat d'orientation budgétaire (« DOB ») de l'exercice 2002, est très succincte et se réduit à deux pages. On constate que le document de base remis à cette occasion comprend 5 pages, et une information peu détaillée et peu quantifiée.

Pour l'exercice 2003, la synthèse représente une page et demi, avec 7 chiffres sur les dépenses, les recettes de fonctionnement et sur le volume d'investissement. Le document d'analyse conserve une taille identique. La partie intitulée « *un budget recentré autour des missions de proximité* » n'évoque aucune masse budgétaire. Il en est de même pour « *la vision à long terme du développement de la ville* ».

Pour l'année 2004, la synthèse s'est étoffée tant en volume qu'en données chiffrées. Le document d'analyse demeure néanmoins relativement succinct. Ainsi, le paragraphe « *les aménagements structurants pour l'avenir* » n'avance aucun chiffre, qu'il soit global ou propre à une opération. La nouvelle mairie est évoquée sans évaluations chiffrées alors que celles-ci sont contenues dans le programme pluriannuel d'investissement (PPI).

Le débat d'orientation budgétaire a été institué par la loi du 6 février 1992. A l'exception de la présentation des autorisations de programme, son contenu n'est pas précisé par les textes.

La réglementation précise au 2^{ème} alinéa de l'article L.2312 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8* » La jurisprudence a précisé que le débat d'orientation budgétaire donnait lieu à une séance distincte de celle au cours de laquelle le budget est adopté (TA Montpellier, 11 octobre 1995 M. René BARD c/commune de Bédarieux). La tenue de ce débat constitue une formalité substantielle.

Si la réglementation n'en définit pas la forme précise, ces documents, appelés à permettre à l'assemblée d'apprécier et s'exprimer sur les choix et orientations de l'année, alimentent une étape importante de la vie locale et gagneraient à présenter une information enrichie et plus détaillée.

Ainsi, plusieurs jugements récents des tribunaux administratifs (en ce sens TA de Nice, 10 novembre 2006, M. Di Lorio c/commune de La Valette du Var) ont confirmé que l'irrégularité du DOB rejait sur l'ensemble de la procédure d'adoption du budget et rend illégale la délibération adoptant le budget.

Dans l'espèce soumise au tribunal administratif de Nice, la note de synthèse jointe à la convocation sur le DOB ne présentait aucun élément de nature à éclairer les élus dans leur mission de définition des orientations générales du budget (aucune information, par exemple, sur les mesures concrètes, constructions, travaux en, cours envisagés pour l'année en cause).

L'ordonnateur a fait valoir lors des entretiens préalables ses initiatives récentes visant à un tel enrichissement des documents et une discussion budgétaire non simplement formelle.

Par ailleurs, l'ordonnateur insiste sur le fait que « *ce débat demeure essentiellement oral et l'épaisseur des documents fournis, même si ceux-ci se sont étoffés au fil du temps, ne saurait traduire à elle seule sa teneur et son intensité, pas plus que la qualité de l'information transmise aux élus à cette occasion* ».

3-2 La non application de l'article L. 5211-39 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales

Aux termes de l'article L. 5211-39 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales, les délégués communautaires doivent rendre compte au moins deux fois par an aux conseils municipaux de l'activité de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) au sein desquels ils sont désignés.

Cette obligation légale permet aux conseillers municipaux appartenant à la minorité, d'être informés des principaux thèmes, débats et dossiers constituant l'actualité de l'EPCI. En effet, la réponse ministérielle n° 39930 (JOAN, du 20 mars 2000) indique qu'il n'y a pas d'obligation pour la majorité de désigner des représentants des différentes minorités du conseil municipal au sein du conseil communautaire.

Durant la période sous revue, cette information n'a pas été formalisée par les délégués communautaires de la commune de Montpellier.

3-3 La production des autres informations et rapports

La chambre constate que les informations à produire à l'appui du compte administratif ont été fournies. Il s'agit notamment des tableaux de synthèse des comptes administratifs des organismes de coopération intercommunale, de l'amortissement des biens, l'état des cessions immobilières au profit de sociétés d'économie mixte locales.

De même, elle constate que de nombreux rapports ont été présentés au conseil municipal satisfait l'exigence réglementaire. A titre d'exemples, on peut citer le rapport sur la perception de la taxe de séjour et l'utilisation de son produit.

La chambre constate néanmoins que des organisations syndicales sont bénéficiaires de subventions, sans qu'elles apparaissent présenter au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de ces concours, ce qui est prévu à l'article L. 2251-3-1 du CGCT depuis l'intervention de la loi n°2002 -73 du 17 janvier 2002, dite loi de modernisation sociale.

L'ordonnateur « *note également qu'il convient d'annexer au compte administratif, conformément à la réglementation en vigueur, le rapport détaillé concernant les subventions accordées aux syndicats* ».

4- QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET DES INSTRUMENTS DE PILOTAGE

4-1 Absence de l'état de l'actif

L'état de l'actif n'a pu être produit par le comptable public à l'appui du compte de gestion établi pour l'exercice 2004. Cet état permet à la collectivité d'avoir une connaissance détaillée des biens et de leur valeur et constitue un instrument de connaissance et maîtrise de son patrimoine. Il est assorti d'un état annuel des flux d'immobilisations et doit témoigner d'une concordance avec les valeurs inscrites au bilan de la collectivité. Le comptable public ne peut établir cet état qu'après avoir obtenu de l'ordonnateur les informations nécessaires.

La collectivité a fait valoir sur ce point l'existence d'une liste de biens immobiliers, « *inventaire du patrimoine immobilier* », jointe en annexe n°1 au compte administratif de l'exercice 2004. Ce document ne peut toutefois pas être considéré comme valant « *état de l'actif* », puisqu'il ne peut faire l'objet d'un rapprochement avec les valeurs figurant aux comptes d'immobilisation de l'exercice.

En 2005, la situation n'a guère évolué : un état de l'actif conforme n'a pas été produit.

Cette absence ne peut qu'être préjudiciable au suivi des différents biens, à la politique d'acquisition et de renouvellement.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

La collectivité a fait état d'un recours à un prestataire privé pour remédier à la situation, sans qu'un résultat tangible ne soit actuellement acquis. La chambre appelle de ses vœux une maîtrise par la ville d'un réel outil de connaissance, suivi, mesure et comptabilisation de son patrimoine.

Selon la collectivité, « un appel d'offres a été lancé [...]. A la fin du marché (soit fin novembre 2007) la ville disposera de l'état de l'actif réglementaire ».

4-2 Une Programmation Pluriannuelle des Investissements (« PPI ») récente.

La Programmation Pluriannuelle des Investissements (« PPI ») est un outil stratégique visant à assurer une maîtrise à moyen terme de la collectivité sur le financement des politiques et des investissements, nécessitée à tout le moins par les masses financières en jeu dans une ville de la taille de Montpellier. Sa mise en œuvre est effective depuis peu.

La PPI n'a été élaborée qu'à partir de 2004. Elle est établie sous la forme d'opérations individualisées, ce qui en facilite le pilotage.

La PPI porte sur la période 2005 à 2010 et prévoit un montant d'investissements de 475 521 919 € sur 6 ans. La nouvelle mairie en constitue l'opération majeure, pour un montant global de 112.867.000 € :

Programme			AP	Répartition des crédits de paiement						
N°	Libellé	CRB		BP 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Au-delà
10040	Nouvelle Mairie bâtiment	833	98 867 000	2 900 000	6 700 000	42 000 000	26 200 000	20 500 000	567 000	0
	Nouvelle Mairie équipement	833	14 000 000	100 000	0	0	13 900 000			
Masse financière prévisionnelle à affecter aux investissements à venir.										
Total (en €)			525 020 719	80 218 338	92 791 700	99 087 341	80 837 738	90 551 702	32 035 100	49 498 800

Un tel outil doit être accompagné d'une démarche formalisée de suivi, qui évalue sa réalisation et les mesures correctrices éventuellement nécessaires. Une analyse de trois opérations inscrites à la PPI (nouvelle mairie, complexe Grammont et logiciel de gestion financière) a permis de constater que, pour deux d'entre elles, des retards ont été décelés dans leur mise en œuvre par rapport aux indications figurant à la PPI.

Programme		Montant AP	Crédits votés				Réalisé		Engagé	Disponible
N°	Libellé		2005		2006		2005	2006		
10020	Complexe Grammont	2 450 000	BP	2 000 000	BP	740 000	1 543 655	336 595	494 169	
			BS	- 140 000		0				
			DM	- 150 000		0				
	Total	2 450 000		1 710 000		740 000	1 543 655	336 595	494 169	75 580
10183	Logiciel gestion financ.	550 000	BP	550 000		0	213 947	0	118 917	
				0		0				
			Total (en €)	550 000		550 000		0	213 947	0

4-3 L'agrégation des données budgétaires et comptables

Les comptes annuels des différentes sociétés d'économie mixte locales (« SAEML ») sont publiés dans le compte administratif de la collectivité, conformément à la loi. Par contre, la commune ne procède pas à une consolidation des droits et obligations de la Ville et de ses satellites.

Aucune prescription légale ou réglementaire n'impose certes cette démarche, dont la complexité technique n'est en aucun mésestimée par la chambre.

Les précédentes observations de la chambre indiquaient d'ailleurs que la ville de Montpellier avait amorcé en 1990 une approche consolidée, portant, outre les comptes de la commune, sur douze organismes périphériques de son « périmètre » d'alors : centre communal d'action sociale (CCAS), Office public d'aménagement et de construction (OPAC), quatre sociétés d'économie mixte, cinq associations et les services de l'Eau et de l'Assainissement.

L'expérience portait notamment sur les charges et les produits d'exploitation, les investissements, dépenses d'équipement et amortissement de la dette, les recettes d'investissement (autofinancement et ressources propres, emprunt, subventions).

Cette consolidation n'a pas été renouvelée par la suite, du fait de la complexité des tâches à réaliser pour y parvenir.

Une présentation, même réduite à la combinaison de quelques rubriques majeures, permettrait néanmoins à l'assemblée municipale d'avoir une vision globale des droits et engagements financiers de la collectivité au travers de l'ensemble de ses satellites et organismes associés, dans lesquels elle a consenti une participation financière et qu'elle a chargé d'assurer des opérations d'intérêt communal, complétée le cas échéant d'une information synthétique des engagements de la ville auprès d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique.

Au titre des obligations, par exemple, la ville a accordé sa garantie à des organismes tiers pour des emprunts qu'ils ont contractés.

Une part importante de cette dette garantie concerne le logement social et elle est depuis 2002 en forte progression.

Année	Dette en capital à l'origine	Dette à la fin de l'exercice	Annuités à payer / exercice
2002	273 432 148,77€	230 865 981,19	18 182 676,76
2003	650 678 537,49	469 569 775,19	41 479 646,58
2004	637 435 213,79	503 878 362,11	36 720 012,48

en €

Au regard du montant des recettes réelles de fonctionnement, les ratios prudentiels fixés à l'article L. 2252-1 du code général des collectivités territoriales apparaissent aisément respectés. Il convient néanmoins de prendre en considération le risque encouru par la collectivité au titre des garanties qu'elle a consenties pour des emprunts souscrits par d'autres organismes.

Dans ce domaine, il a été constaté que la ville ne disposait pas d'un guide interne, qu'il s'agisse de notes ou d'un guide des procédures. La collectivité a indiqué que l'absence de formalisation des procédures était compensée par une stabilité du service chargé de l'instruction des dossiers, qu'il assure en respectant strictement la réglementation.

Si la collectivité ne garantit plus les emprunts destinés au financement du logement social à compter de l'exercice 2003, la compétence étant désormais assurée par la communauté d'agglomération, la procédure reste d'actualité pour d'autres domaines :

- La ville garantit à hauteur de 80% maximum, les emprunts des sociétés d'économie mixte pour les opérations d'aménagement (équipement collectif).

- Pour les associations sociales, ce taux est fixé à 25%, équivalent au taux accordé par le Conseil général de l'Hérault.

La ville ne garantit pas les emprunts qui ne sont pas adossés à une opération d'investissement. De même, elle ne garantit que le principal et les intérêts, ce qui exclue les indemnités et accessoires.

Une convention de garantie est passée avec chaque organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la Ville, qui réclame, chaque année, le bilan et le compte de résultat de l'année n-2 pour l'annexer à son compte administratif.

Au-delà de cet exemple, une formalisation des procédures existantes serait ainsi à même d'apporter une sécurité et une pérennité souhaitable dans les divers domaines susceptibles d'engager la ville dans des obligations à travers des organismes tiers.

Enfin, la chambre prend acte de l'acquisition par la collectivité d'un logiciel de suivi de la dette propre et de la dette garantie en novembre 2006.

Selon l'ordonnateur « *cet outil en cours de paramétrage va permettre à partir de l'année 2007 de suivre de façon encore plus rigoureuse l'évolution de la dette garantie* ».

4-4 Des dysfonctionnements en matière de dates de paiements et de système d'information comptable

Un sondage sur des fichiers informatiques fournis par la ville a permis de constater, pour l'exercice 2004, que de nombreux mandats ne comportaient pas de date de paiement : leur nombre peut être estimé à près de 13 000 sur un total de 44 000 mandats, soit un taux dépassant 29%.

A l'occasion de l'entretien du 10 février 2006, le directeur des finances a fait état de dysfonctionnements de la chaîne de traitement, et de la possibilité d'un défaut de mise à jour correcte des dates pour certains mandats.

L'année 2004 est de plus marquée par un nombre important de rejets de mandats, que la collectivité attribue aux changements intervenus dans le système d'information financière de la commune qui auraient été de nature à perturber le fonctionnement optimal du service.

Les recherches effectuées en avril 2006 par la collectivité conduisent à estimer que plus de 2000 mandats sont dépourvus de l'information sur la date de paiement. Le directeur financier indique en effet qu'« *il y a effectivement 13 000 références sans date de paiement mais, point important, 11 000 sont des mandats de paie* ».

La chambre estime que le dysfonctionnement relevé n'est pas pour autant atténué et recommande à la collectivité, eu égard à sa taille et à ses moyens, d'y mettre un terme durable et de sécuriser ses dispositifs d'information comptable.

4-5 Le manque d'instruments de connaissance de la fiscalité

La commune a mis en place en 1996 au sein de la direction des finances un observatoire fiscal, au caractère embryonnaire, chargé de l'analyse statistique des états fiscaux et des rôles d'imposition. La collectivité fait état d' « *une réflexion [est] actuellement menée au niveau de la direction pour mettre en place un véritable observatoire fiscal* ».

Par ailleurs, la commune estime qu' « en 2006 », elle « *a donné une impulsion nouvelle à la démarche d'observatoire fiscal* » notamment en augmentant les moyens humains consacrés à cette mission, ces derniers passant d'un rédacteur (catégorie B de la fonction publique territoriale) à temps plein à un rédacteur à temps plein et un rédacteur à mi-temps.

De plus, la collectivité s'est dotée en 2006 d'un logiciel métier qui, selon elle, « *devrait permettre une observation plus fine des données fiscales* ».

Si l'essentiel des projets structurants est aujourd'hui porté par l'agglomération, l'intérêt d'un suivi des évolutions des ressources à caractère fiscal n'en reste pas moins réduit au niveau de la commune, qui, à l'instar d'autres grandes collectivités, pourrait se doter d'un instrument permettant notamment d'analyser des données à incidence fiscale telles que la vacance de logements sur le territoire communal. L'analyse de la collectivité portant sur les locaux vacants, en relation avec les services fiscaux, est en effet récente.

En 2004, le nombre de logements vacants était de 19 677 sur un total de locaux vacants de 49 437, ce qui représenterait en moyenne un pourcentage de logements vacants de 15% du parc total. Pour sa part, le fichier 2005 transmis à la collectivité par les services fiscaux fait apparaître un nombre de locaux vacants de 53 203 dont 21 298 logements, ce qui représenterait en moyenne un pourcentage de logements vacants de 17%.

Des contacts ont été établis entre la Ville et les services fiscaux au 1er trimestre 2006 afin de cerner au mieux ces chiffres, sensiblement différents.

Une connaissance fine des données n'est pas neutre au regard de l'assiette de la fiscalité locale, et n'est pas sans incidence pour les finances communales.

La chambre doit également relever que la commission communale des impôts directs, récemment réunie, n'apparaît pas avoir été activée pendant près de 5 ans. Ainsi, cette dernière s'est réunie en séance plénière le 10 février 2006, la collectivité souhaitant assurer « *à cette instance un rythme de deux réunions par an* ».

La chambre ne peut qu'encourager la démarche entreprise afin de parvenir à une connaissance fine des données qui conditionne le niveau des ressources propres de la collectivité et éclaire la prise de décision.

4-6 Les outils prospectifs du contrôle de gestion restent à parfaire

La chambre a examiné le degré d'implication du service du contrôle de gestion dans l'élaboration d'un tableau de bord contribuant à un pilotage stratégique de la collectivité.

La ville, dans une des réponses écrites fournie au moment de l'instruction, a fait part des objectifs assignés au service du contrôle de gestion, ainsi définis :

« Les projets en matière de contrôle de gestion

- Encadrer les prévisions
 - o Décliner la politique de la ville en objectifs opérationnels avec indicateurs,
 - o Mettre en place des tableaux de bord des bilans d'activité pour optimiser la gestion de la ville (financier et « physique »),
- Contrôler l'exécution des prévisions
- Mettre en place les outils informatiques décisionnels basés sur des applications opérationnelles (financières - RH - patrimoine et métiers)
 Mettre également en place une évaluation des politiques publiques locales sur des indicateurs externes à la structure
- Réaliser des études économiques financières et ponctuelles

Pour l'instant, il n'existe pas d'indicateurs centralisés et institutionnalisés par la D.C.G.O.M., néanmoins, les -directeurs et services opérationnels tiennent des tableaux de bord qui leur sont propres. »

Il apparaît ainsi que, malgré l'affirmation de l'existence d'indicateurs au niveau de chaque direction, la ville ne semble pas encore disposer d'un outil de pilotage centralisé à caractère stratégique permettant au maire et aux élus de l'assemblée de suivre les résultats des actions engagées et préparer les prises de décisions.

Dans sa réponse, la collectivité a indiqué : « le développement du contrôle de gestion et de ses outils (notamment informatiques) est en très bonne voie ».

5- GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5-1 Effectifs en personnel de la ville de Montpellier

Le tableau qui suit rend compte des effectifs totaux employés par la collectivité en 2001, c'est-à-dire avant le transfert de 430 agents à la communauté d'agglomération, opération accompagnant le transfert des équipements structurants désormais gérés par l'EPCI :

Agents occupant un emploi permanent, rémunérés au 31 décembre 2001

Effectifs en équivalent temps plein (ETP)

Nombre d'agents	TITULAIRES ET STAGIAIRES		NON TITULAIRE Occupant un emploi permanent	
	En personnes physiques	Equivalent temps plein	En personnes physiques	Equivalent temps plein
Sur emploi à temps complets	2 617	2 549,00	202	198,70
. dont à temps plein (100 %)	2 364	2 364,00	193	193,00
. dont à temps partiel, mi-temps de droit et CPA	253	185,00	9	5,70
Sur emploi à temps non complet	169	124,07	667	318,50
TOTAL	2 786	2 673,1 (80,6%)	869	517,2 (19,4%)

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Sur l'exercice 2001, 2786 agents titulaires, soit 2673,1 équivalents temps plein (« ETP »), étaient rémunérés par la ville ainsi que 869 non titulaires (517,2 ETP). Soit, au total, un effectif total de 3 655 agents (3190,3 agents ETP), est employé par la collectivité. En équivalent temps plein, les non titulaires représentent plus de 19% de l'effectif des titulaires, soit un rapport de 1 à 4.

Le constat d'une proportion importante d'agents non titulaires établi pour l'année 2001 se maintient en 2003 :

Agents occupant un emploi permanent, rémunérés au 31 décembre 2003

Effectifs en équivalent temps plein

Nombre d'agents	TITULAIRES ET STAGIAIRES		NON TITULAIRE Occupant un emploi permanent	
	En personnes physiques	Equivalent temps plein	En personnes physiques	Equivalent temps plein
Sur emploi à temps complets	2 346	2 270,00	214	211,00
. dont à temps plein (100 %)	2 081	2 081,00	207	207,00
. dont à temps partiel, mi-temps de droit et CPA	265	189,00	7	4,00
Sur emploi à temps non complet	162	119,00	648	311,00
TOTAL	2 508	2 389,00 (78,2%)	862	522,00 (21,8%)

Pour l'année 2003, après l'intervention du transfert de 430 agents à la communauté d'agglomération, le nombre de titulaires est de 2 508 (2 389 agents ETP) et de 862 (522 agents ETP) pour les non titulaires occupant un emploi permanent. L'effectif total est donc de 3 370 agents (2 911 agents ETP).

La différence, par rapport à 2001, est de – 285 agents (279 agents ETP). La collectivité ayant cependant transféré 430 agents à « *Montpellier Agglomération* », la diminution réduite à 285 agents montre que la collectivité a, dès 2003, procédé à des recrutements à hauteur de 145 agents.

On constate également que le rapport entre l'effectif ETP des titulaires et des non titulaires évolue en faveur de ces derniers : le rapport passe de 19,4% à près de 22%.

L'analyse de la masse salariale témoigne d'une baisse entre 2001 et 2003, sous l'effet du transfert de personnel à la communauté d'agglomération de Montpellier.

Selon les chiffres fournis par la collectivité en cours d'instruction, les agents occupant un emploi permanent rémunéré au 31 décembre 2005 (effectifs en équivalent temps plein) se répartissaient de la manière suivante :

Titulaires et stagiaires : 2655 agents ETP (soit 2759 personnes physiques)
 Non titulaires : 485,9 agents ETP (soit 784 personnes physiques)
 Les titulaires représentaient 84,5% du total, les non titulaires 15,5%.

5-2 Evolution des rémunérations

Les évolutions en matière de rémunérations peuvent être approchées à travers les données suivantes extraites des rapports sur l'état de la collectivité.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Rémunérations des agents titulaires, stagiaires et non titulaires - exercice 2001

TITULAIRES ET STAGIAIRES SUR EMPLOIS PERMANENTS	Montant total des rémunérations annuelles brutes	Dont primes au titre de l'article 111	Dont prime (y compris heures supplémentaires au titre de l'article 88)	Dont NBI
Ensemble des agents	58 232 877,61 € (381 982 637 F)	2 801 612,15 € (18 377 371 F)	6 763 216,49 € (44 363 792 F)	221 809,97 € (1 454 978 F)

NON TITULAIRES SUR EMPLOIS PERMANENTS	Montant total des rémunérations annuelles brutes	Dont indemnités (y compris heures supplémentaires)
Ensemble des agents	6 674 475,00 € (43 781 686 F)	366 812,31 € (2 406 131 F)

Rémunérations des agents sur emplois non permanents présents dans l'année :

	Montant total des rémunérations annuelles brutes
Agents sur emplois non permanents (y compris collaborateurs de cabinet)	748 582 €
Assistantes maternelles	917 598 €

En 2001, le montant moyen des rémunérations annuelles brutes des titulaires est de 21 784 € (ETP). Il est, pour les non titulaires sur emplois permanents, de 12 905 € (ETP). Le rapport est de 1,69 entre les deux populations.

Le montant total des rémunérations de l'ensemble du personnel en 2001 était de 66 573 532,61 €.

S'agissant de l'exercice 2003, les rémunérations des agents titulaires, stagiaires et non titulaires sont les suivantes (agents présents en décembre) :

Rémunérations annuelles des agents présents en décembre.

TITULAIRES ET STAGIAIRES SUR EMPLOIS PERMANENTS	Montant total des rémunérations annuelles brutes	Dont primes au titre de l'article 111	Dont prime (y compris heures supplémentaires au titre de l'article 88)	Dont NBI
Ensemble des agents	55 143 326 €	2 607 686 €	7 355 289 €	204 186 €

NON TITULAIRES SUR EMPLOIS PERMANENTS	Montant total des rémunérations annuelles brutes	Dont indemnités (y compris heures supplémentaires)
Ensemble des agents	6 521 051 €	348 641 €

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Rémunérations des agents sur emplois non permanents présents dans l'année :

	Montant total des rémunérations annuelles brutes
Agents sur emplois non permanents (y compris collaborateurs de cabinet)	1 174 257,15 € (7 702 622 F)
Assistantes maternelles	1 071 658,97 € (7 029 622 F)

En 2003, la rémunération moyenne par agent (en ETP) est de 23 082 € pour les titulaires et 12 492 € pour les non titulaires occupant un emploi permanent : soit une évolution contrastée par rapport à 2001. En effet les titulaires connaissent une augmentation de + 6% alors que la rémunération des non titulaires est en baisse légère.

Le montant total des rémunérations de l'ensemble du personnel s'élève, pour l'année 2003, à 63 910 293,12 €, soit une baisse 4% alors même que 430 agents ont été transférés sur la période à « Montpellier Agglomération ».

5-3 Le transfert du personnel de la ville vers la communauté d'agglomération

L'incidence sur les dépenses de personnel des transferts liés à la mise en place de la communauté d'agglomération apparaît globalement réduite dans les données comptables, par l'effet de l'augmentation de la rémunération moyenne et des nouveaux recrutements évoqués ci dessus.

La réforme de l'intercommunalité impulsée par la loi du 12 juillet 1999 s'est traduite, dans la loi du 27 février 2002, par un lien mécanique entre le transfert d'une compétence et le transfert des personnels affectés à l'exercice de la compétence concernée. Les agents ne peuvent donc plus refuser leur mutation vers un EPCI. Celle-ci est automatique et obligatoire.

Le conseil de communauté de Montpellier Agglomération, siégeant le 22 octobre 2002, a fixé la liste des équipements transférables répondant aux critères relatifs à l'intérêt communautaire. Le transfert de ces équipements sportifs, culturels et économiques à la communauté d'agglomération de Montpellier supposait également le transfert de personnel affecté dans ces différents services. Les transferts énoncés portaient pour l'essentiel sur des équipements et services en provenance de la ville centre, dont les charges devaient en conséquences être réduites. La modification subséquente du tableau des effectifs de Montpellier Agglomération, après consultation du comité technique paritaire (CTP), décidée par le conseil de communauté, portait pour l'essentiel sur le transfert de 430 agents de la ville, contre une dizaine en provenance de trois autres communes.

Les équipements et services concernant la ville de Montpellier étaient les suivants :

Titulaires : 368 postes dont 363 issus de la ville de Montpellier

Bibliothèques – Médiathèques :	173
Services généraux/affaires culturelles :	10
Services généraux/bibliothèque municipale :	2
Domaine Bonnier :	1
Musées :	43
Opéra :	35
Planétarium :	13
Services généraux/sports :	2
Sports/stade Bougnol :	4
Sports/piscines :	73
Sports/domaine de la Mosson :	7
(hors ville de Montpellier) :	5

Non titulaires : 56 postes

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Bibliothèque - Médiathèque :	39
Musées :	13
Planétarium :	2
Sports/piscines :	2

Emplois de droit privé : 13 postes dont 11 issus de la ville de Montpellier

Emplois jeunes bibliothèques – médiathèques :	10
Emploi jeune musée :	1
(hors ville de Montpellier) :	2

Les agents transférés pouvaient conserver le bénéfice d'un régime indemnitaire antérieur, plus favorable, applicable conformément aux dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Le coût global 2002 des agents transférés par la ville de Montpellier, hors cas de détachement, a été, pour Montpellier Agglomération, de plus de 11 millions d'euros répartis comme suit :

	en K€
Traitement brut	6 830
Cotisations sociales	1 307
Cotisations patronales	2 904
Total	11 041

Par ailleurs, la collectivité reconnaît que depuis ces transferts, « les recrutements réalisés par la ville de Montpellier « dans les services de gestion des équipements transférés » est de l'ordre de 20 agents dans deux directions qui sont respectivement celle de l'Action culturelle et le Service des sports.

De même, elle estime que « la ville n'a en rien reconstitué des équipes de travail dans les services de gestion des équipements transférés ».

5-4 Tendance à l'augmentation des dépenses de personnel

Après la diminution liée aux transferts à la communauté d'agglomération en 2003, la masse salariale a repris sa progression en 2004 et 2005, en fonction des recrutements et des mesures de revalorisation de la situation des agents municipaux.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

L'évolution des dépenses de personnel est décrite par le tableau suivant :

CHARGES DE PERSONNEL							
Compte 64	Désignation	2001	2002	2003	2004	2005	Evol. 01/05
64111	Rémunération principale titulaires	47 220 885,18	48 351 003,96	43 773 403,08	44 684 996,07	52 492 333,38	11,16%
64112	NBI, suppl. fam. indemn. résid. titul.	1 531 497,64	1 555 419,87	1 446 138,66	1 462 190,87	1 000 568,94	-34,67%
64118	Autres indemnités personnel titul.	8 917 377,71	9 278 788,01	8 337 583,26	9 648 760,81	6 587 612,62	-26,13%
64131	Rémunération non titulaires	10 428 174,59	10 740 790,91	9 526 254,97	10 582 408,23	11 176 379,95	7,17%
64161	Emplois insertion, emplois jeunes	82 954,42	700 988,80	421 125,39	261 331,23	147 526,94	77,84%
6419	Rembours/rémun. du personnel	- 15 515,43	- 3 094,42	- 1 986,79	- 18 178,27		
6451	Cotisations URSAFF	10 921 715,13	10 630 084,08	9 954 478,97	10 627 309,77	11 084 606,94	1,49%
6453	Cotis. caisses de retraite	12 912 733,89	13 075 191,16	11 970 621,63	12 441 043,60	13 920 272,93	7,80%
6456	Versement au FNC suppl. familial				139 412,00	67 596,00	
64731	Alloc. chômage versées direct.	119 757,56	58 879,50	193 677,10	147 064,55	204 318,10	70,61%
6475	Médecine du travail, pharmacie	164 530,55	140 221,39	169 510,20	276 903,61	276 173,62	67,86%
6478	Autres charges sociales diverses					53,59	
64831	Indemnités aux agents	208 610,64	259 922,48	368 408,15	362 798,03	316 277,73	51,61%
6488	Autres charges	127 275,61	18 714,00	2 264 794,43	1 933 985,92	2 293 167,51	1 701,73%
	TOTAUX	92 619 997,49	94 806 909,74	88 424 009,05	92 549 936,42	99 566 888,25	7,50%

La progression globale des charges de personnel est de + 12% sur les années 2003 à 2005.

Le tableau, établi à partir des données du compte administratif de la collectivité, atteste la progression de ces charges depuis 2001, avec une baisse ponctuelle en 2003 liée au transfert de personnels, et une reprise marquée de la hausse des 2004.

Ainsi, les dépenses imputées au compte 64 « charges de personnel » ont évolué de 88 424 009,05 € en 2003 à 99 566 888,25 € en 2005, soit un taux de 12% en 2 ans, avec un différentiel élevé au regard de l'inflation, soit environ 4,5% en 2 ans). Le maintien des tendances et niveaux constatés ne pourrait que peser sur le budget et sur les marges de manœuvre, notamment fiscales.

Les créations inscrites au budget primitif pour 2005 ont porté sur près de 50 postes, dont 20 postes de policiers municipaux, 20 postes de personnels pour les écoles et les « maisons pour tous » et environ 10 postes de techniciens.

Les créations traduisent des choix d'opportunité sur lesquels la chambre ne porte aucune appréciation. Elle se doit par contre de relever que, après une pause liée aux transferts d'effectifs à la Communauté d'agglomération de Montpellier, la ville connaît une reprise de la croissance de ses charges de personnel.

Dans sa réponse, la collectivité indique que la chambre ne doit pas mésestimer la croissance forte de la propre population de la ville centre et de son incidence sur le niveau des effectifs.

Par ailleurs, la chambre prend acte de la volonté de la commune de se doter de nouveaux outils de gestion du personnel qui viendront compléter le dispositif déjà existant.

Ainsi, la collectivité évoque, entre autre, « une démarche de définition exhaustive des fiches de poste des emplois de la collectivité qui débouchera sur une nomenclature des métiers de la collectivité ».

De même, il est envisagé une « démarche de développement d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » qui « va se concrétiser en 2007 ».

5-5 Importance et coût de l'absentéisme

Dans le contexte d'une tendance durable à l'augmentation des dépenses de personnel, la question de l'absentéisme se pose avec une acuité particulière à Montpellier du fait notamment de ses incidences financières et budgétaires.

Pour l'exercice 2001, le tableau ci-après, extrait du rapport sur l'état de la collectivité soumis au comité technique paritaire, décrit la répartition des journées d'absence par motif :

Nombre de journées d'absence dans l'année 2001	Titulaires et stagiaires	Non titulaires sur emploi permanent
Pour maladie	47 257	9 946
Pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	43 350	2 125
Pour accident du travail (y compris accident de trajet)	8 135	1 243
Pour maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel		
Pour maternité et adoption	6 803	2 673,0
Pour motif syndical ou de représentation	1 882,0	26,0
Pour autres raisons	4 374,0	278,0
TOTAL	111 486	15 891,0

Toutes causes confondues, l'absentéisme dans la collectivité apparaît donc alors important.

Au total, pour 2001 il peut être chiffré à 111 486 journées d'absence pour les titulaires et 15 851 pour les non titulaires sur emploi permanent. Si le rapport entre les deux populations est de 1 (non titulaires) à 4 (titulaires), ce rapport est respectivement de 1 à 7 pour l'absentéisme.

Pour l'exercice 2003 les résultats suivants ont été constatés, selon la même source :

Nombre de journées d'absence dans l'année 2003	Titulaires et stagiaires	Non titulaires sur emploi permanent
Pour maladie	44 605,00	7 946,00
Pour longue maladie, maladie de longue durée et grave maladie	40 942,00	2 030,00
Pour accident du travail (y compris accident de trajet)	8 681,50	762,00
Pour maladie professionnelle, maladie imputable au service ou à caractère professionnel	4,00	0,00
Pour maternité et adoption	7 484,00	3 532,00
Pour motif syndical ou de représentation	2 170,50	9,50
Pour autres raisons	4 294,50	265,00
TOTAL	108 181,50	14 544,50

Les ordres de grandeur varient peu, alors même qu'entre temps ont été amorcés les transferts de 430 agents vers la communauté d'agglomération de Montpellier.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

En équivalence jour, ces valeurs correspondent à 41,7 jours d'absence (ETP), toutes causes confondues, par agent et par an pour les titulaires, et à 31 jours d'absence par agent pour les non titulaires. Si la mesure est effectuée en ne prenant en compte que les arrêts maladie, le nombre de jours d'absence annuel est de 20 jours (ETP).

Ce taux apparaît élevé puisqu'il équivaut, sur la base annuelle de 217 jours de travail prévu par le code du travail, à 513,76 agents pour un effectif total de 2673,1 agents (ETP), soit 19,2% de l'effectif global. Pour les non titulaires occupant un emploi permanent, le total des absences équivaut, dans les mêmes termes, à un effectif de 73,23 agents, et le taux peut être estimé à 14,15% (ETP).

Or, un taux d'absentéisme proche de 20% a un coût, dont l'ordre de grandeur se situe autour de 13 M€. Il n'est pas neutre au regard du service rendu et du niveau des effectifs.

En 2003, le nombre de journées d'absence étant de 108 181,50 pour les titulaires et stagiaires, le taux moyen d'absence par agent s'établit à plus de 45 jours si on prend le chiffre des agents en ETP et de 27,9 jours pour les non titulaires (14 544,50 journées globales d'absence).

On constate que les jours d'absence des titulaires ont proportionnellement augmenté.

Par ailleurs, la collectivité, en réponse aux interrogations de la chambre sur la fréquence des contrôles médicaux, a estimé avoir effectué « une cinquantaine de contrôles » pour l'année 2003.

Elle précise que « chaque responsable hiérarchique exerce un premier contrôle et informe la DRH des situations qui ne lui paraissent pas justifiées. La DRH contacte alors un médecin agréé par la DDASS afin que ce dernier se déplace chez l'agent pour contrôle ».

Une étude conjointe du Ministère de l'Intérieur (DGCL) et du Centre National de la Fonction Publique Territoriale à partir d'une synthèse nationale des rapports aux comités techniques paritaires des collectivités locales (CTP) a établi au 31 décembre 2001 une mesure à 31 jours par an pour les jours d'absence des personnels titulaires dans les communes et établissements publics de plus de 100 000 habitants, avec le détail suivant :

Titulaires – Nombre moyen de journées d'absence par agent et par an selon le type de collectivités

TITULAIRES	Maladie	Longue maladie	Accident de travail	Maladie professionnelle	Ensemble des absences pour « risques de santé »	Maternité ou adoption	Motif syndical ou représentation	Autres motifs
Commune et établissement communaux de plus de 100 000 hab.	15,4	8,8	2,8	0,2	27,2	2,1	0,7	1,1

* Les journées d'absence pour maladie, longue maladie, accident du travail, maladie professionnelle, maternité et adoption sont décomptées en jours calendaires ; celles pour motif syndical et autres motifs en jours ouvrés.

Le total est donc de 31,1 jours par an.

Les fortes disparités apparaissent au regard du statut des agents entre titulaires et non titulaires : ratio de 1 à 2 en termes d'absentéisme lié à la santé, situation présente à Montpellier comme exposé ci dessus.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Non titulaires – Nombre moyen de journées* d'absence par agent et par an selon le type de collectivités

TITULAIRES	Maladie	Longue maladie	Accident de travail	Maladie professionnelle	Ensemble des absences pour « risques de santé »	Maternité ou adoption	Motif syndical ou représentation	Autres motifs
Commune et établissement communaux de plus de 100 000 hab.	12,6	2,5	1,9	0,0	17,0	3,1	0,0	0,5

* Les journées d'absence pour maladie, longue maladie, accident du travail, maladie professionnelle, maternité et adoption sont décomptées en jours calendaires ; celles pour motif syndical et autres motifs en jours ouvrés.

Le total est de 20,6 jours par an.

Dans les deux catégories de personnels, l'absentéisme à Montpellier se situe à un niveau sensiblement plus élevé qu'au plan national, avec 10 jours d'absence de plus que les agents des communes de la même strate démographique.

Il n'en faut pas moins rappeler qu'un taux d'absentéisme de 10% équivaut, pour une collectivité de 250 agents à une absence annuelle continue de 25 agents, et comporte un coût humain et financier, du fait des contraintes qui en découlent sur le plan organisationnel interne, en répartition de la charge de travail structurellement supplémentaire, en remplacement, recrutement et rémunérations à la charge du budget communal.

Sur ces questions, les services ont présenté en avril 2006, des données chiffrées qui corrigent les données brutes du rapport social :

Evolution du taux d'absentéisme – Mairie (2001 à 2005)

Source : réponses aux demandes des vérificateurs

	2001	2002	2003	2004	2005
Taux Abs %	10,2	10,5	11	9,5	9,4

Evolution du taux d'absentéisme corrigée Mairie (2001 à 2005)

Source : réponses aux demandes des vérificateurs

	2001	2002	2003	2004	2005
Taux Abs %	9,5	9,9	10,1	9	8,8

Ces chiffres sont obtenus en défalquant du nombre total de jours d'absences, les journées maternité, pré et post natal.

Enfin, la collectivité indique que le taux d'absentéisme par service n'est pas disponible : une consultation a été lancée au mois de mars 2006. Selon les termes de la collectivité, cette dernière vise à « mener une étude plus approfondie dans ce domaine et améliorer l'analyse » des causes de l'absentéisme.

Par ailleurs, pour la commune « cette réduction [de l'absentéisme] sera alors rendue possible grâce, d'une part, à une meilleure information et donc à un meilleur suivi à chaque niveau de responsabilité et, d'autre part, un intérêt accru pour le travail au quotidien insufflé par le dynamisme qui caractérise la nouvelle organisation de l'action municipale au plus près des citoyens ».

5-6 L'attribution d'un logement de fonction au directeur de cabinet sans délibération du conseil municipal

Le tableau suivant énonce la liste des logements attribués par la collectivité :

EMPLOIS	LOGEMENTS ATTRIBUES PAR		AVANTAGES
	Nécessité absolue de service	Utilité de service	Electricité Eau-Gaz
Directeur général adjoint des services		1	E
Directrice crèche la galineta		1	E
Directrice crèche Louise Guiraud		1	E
Directeur du Zoo	1		G
Concierge maison pour tous L. Lagrange	1		G
Concierge maison pour tous St Martin	1		G
Concierge maison pour tous A. Sarrasin	1		G
Concierge salle Pétrarque	1		G
Concierge Espace Mosson	1		G
Concierge Domaine de Méric	1		G
Concierge gymnase Paul Rocca	1		G
Concierge cimetière St Etienne	1		G
Gardien/Cuisinier chef restaurants scolaires	1		G
Gardien stade Philippides	1		G
Gardien stade Sabathé	1		G
Gardien stade de la Rauze	1		G
Gardien centre municipal garosud	1		G
Gardien Domaine de la Pompignane	1		G
Gardien complexe sportif Léon Cazal	1		G

Cette liste fournie par les services municipaux n'a pas été réactualisée. La chambre n'a notamment pas eu communication d'une délibération concernant l'occupation par le directeur de cabinet d'un appartement de fonction en 2005.

La délibération en date du 1er février 2005 portant création d'un poste de directeur général adjoint, suite à déclaration de vacance de poste adressée le 4 janvier 2005 au Centre de gestion de la fonction publique de l'Hérault, qui a attribué un logement de fonction pour utilité de service, n'a en effet pas concerné le logement du directeur de cabinet, même si elle a par ailleurs modifié la délibération du conseil municipal en date du 25 juillet 2003.

Le directeur de cabinet apparaît donc être logé par la collectivité sans qu'aucune délibération ne lui en ait attribué le bénéfice, situation qui appelle, le cas échéant, une régularisation.

De plus, il est rappelé que les dispositions du décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 modifié (notamment par le décret n°2001-640 du 18 juillet 2001) prévoient en son article 2 que la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent d'une collectivité territoriale relevant de la loi N°84-53 du 26 janvier 1984.

5-7 La formation du personnel administratif et technique

Les plans de formation 2001 à 2003 et 2004-2006 ont été produits par les services.

Il est constaté que ces documents ne portent ni date, ni signature. Ils semblent pourtant avoir été signés après le début de la période concernée, ce qui en atténue la portée prospective.

La formation a représenté pour la collectivité les charges suivantes :

Coût de la formation – 1996-1999

ANNEES	COTISATION CNFPT	ORGANISMES DIVERS FORMATIONS PAYANTES CNFPT (hors cotisation)	CHARGES SALARIALES	TOTAL (en €)
RAPPEL				
1995	465 693 €	42 679,63 €	563 794,58 €	1 072 166,8 €
COÛT DE LA FORMATION				
1996	484 247 €	48 927,03 €	656 691,57 €	1 189 865,8 €
1997	478 825 €	166 786,09 €	437 654,53 €	1 083 265,14 €
1998	488 426 €	170 023,19 €	381 694,58 €	1 040 143,38 €
1999	501 601 €	124 269,90 €	494 713,21 €	1 120 583,67 €

Coût de la formation – 2000-2003

ANNEES	COTISATION CNFPT	ORGANISMES DIVERS FORMATIONS PAYANTES CNFPT (hors cotisation)	CHARGES SALARIALES	TOTAL (en €)
RAPPEL				
1999	501 600 €	124 269 €	494 713 €	1 120 583 €
COÛT DE LA FORMATION				
2000	524 724 €	40 943 €	407 696 €	973 363 €
2001	562 746 €	43 517 €	614 813 €	1 221 076 €
2002	567 056 €	129 599 €	710 221 €	1 406 876 €
2003	510 179 €	196 239 €	524 312 €	1 230 730 €

Nombre de jours de formation par catégorie/type de formation

TYPE CATEGORIE	FORMATION PROMOTIONNELLE				FORMATION INITIALE				FORMATION PROFESSIONNELLE			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
A	218	462	232	27	420	1 100	860	64	83	99	196	84
B	628	692	445	57	340	930	880	158	569	555	771	551
C	105	1 054	825	424	304	304	514	1 221	1 332	1 511	1 597	2 231
TOTAL	951	2 208	1 502	508	1 064	2 234	2 254	1 443	1 984	2 165	2 564	2 866

En équivalent temps plein, le nombre annuel de jours de formation s'établit à une valeur légèrement supérieure à 2,2 jours.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Par ailleurs, le coût de la formation assurée par des organismes distincts du CNFPT auquel la ville est tenue de cotiser n'a cessé de croître depuis 2000 : il a été multiplié par 5 en 4 ans, passant de 40 943 €, en 2000, à 196 239 € en 2003.

Selon la collectivité, « le recours à d'autres organismes autres que le CNFPT tient à ce que l'offre de formation ne serait pas toujours en rapport avec les besoins de la ville ».

6- FRAIS DE DEPLACEMENTS ET INDEMNITES

Les frais de déplacement et indemnités des agents et des élus relèvent de plusieurs rubriques comptables ainsi présentées dans les comptes administratifs.

Cptes	Désignation	Exercices			
		2001	2002	2003	2004
625	Déplacem., missions, réceptions dont :	81 611,54 €	112 198,36 €	80 024,38 €	69 112,22 €
6251	- Voyages et déplacements agents	26 424,56 €	31 258,44 €	32 802,61 €	27 242,10 €
6255	- Frais de déménagement	4 668,42 €	20 135,64 €	8872,50 €	13 453,45 €
6256	- Missions agents	47 049,99 €	56 452,41 €	34 038,04 €	27 360,05 €
6257	- Réceptions	3 468,57 €	4 351,87 €	4 311,23 €	1 056,62 €
653	Indemnités, frais mission élus dont :	659 447,31 €	956 357,29 €	1 169 904,30 €	1 185 674,41 €
6531	- Indemnités	563 003,86 €	789 672,67 €	986 701,25 €	989 047,55 €
6532	- Frais de mission élus	60 556,69 €	90 029,98 €	84 428,73 €	120 781,36 €
6533	- Cotisations de retraite	33 906,19 €	74 616,39 €	96 039,48 €	69 505,06 €
6535	- Formation	1 980,57 €	2 038,25 €	2 734,84 €	6 340,44 €

6-1 Formulation des objectifs par l'assemblée délibérante

Les éléments fournis par la collectivité, pour l'exercice 2003, conduisent à évaluer les déplacements des élus à l'étranger dans le cadre d'un jumelage ou d'une coopération économique à un montant de 66 235,61 €, et ceux des services administratifs à 27 158,61 €. La dépense totale doit intégrer les déplacements en France pour un motif international, soit une charge de 1.020,76 €, pour atteindre la valeur de 94.414,98 €.

Pour l'exercice 2004, les déplacements des élus se sont élevés à 76 234,30 €, ceux du personnel administratif à 5 561,34 € et les déplacements en France pour un motif international se sont élevés à 32 794,01 €, soit un total de 114 589,65 €

Pour 2005, les chiffres fournis par la collectivité sont respectivement de 55 683,92 €, 676,58 € et 4 568,70 €, soit un total de 60 929,20 €, géré par le service des relations internationales.

La chambre n'a toutefois obtenu qu'une réponse partielle à sa demande portant sur les objectifs poursuivis et formulés initialement par l'assemblée délibérante en matière de déplacements internationaux et sur les résultats et retombées constatés. La réponse des services n'a concerné que les aspects jumelage et développement économique.

Selon la collectivité « les retombées de ces déplacements sont forcément vastes, diffuses et difficilement quantifiables, notamment dans le cadre de la coopération décentralisées dont la finalité repose sur l'échange d'expérience et l'enrichissement avec d'autres collectivités ».

6-2 Objectifs et coût du déplacement aux J.O. d'Athènes

La Fédération Française de Handball a invité, par courrier du 30/06/04, le maire de Montpellier aux Jeux Olympiques d'Athènes. Après décision du conseil municipal en date du 29/07/04, le déplacement à Athènes a été monté sur le principe d'une délégation d'élus et de fonctionnaires.

La prestation de base comprenait le vol, l'hébergement, les déplacements hôtel – aéroport, les places pour les manifestations sportives.

Deux consultations, selon la procédure des marchés à procédure adaptée ont été assurées pour le déplacement, et deux offres ont été recueillies. Le coût du déplacement, pour la délégation composée de 7 personnes du 27 au 30 août 2004 :

- candidat A : environ 5 000 €/personne
- candidat B : environ 3 830 €/personne

Un complément de prestation a été assuré pour un montant de 9 384 € (autobus, interprète, chauffeur).

Au total, le coût total imputé au service des sports ressort à 36 218 €.

Il faut relever que ce déplacement n'est pas intégré aux tableaux fournis sur les déplacements des élus. En fait, chaque déplacement est imputé au service « support » : culture si le voyage est culturel, service des sports si le déplacement a pour but une manifestation sportive.... Cette dispersion ne se prête pas à une information transparente de l'assemblée en ne permettant pas une vision financière complète du coût des déplacements à l'étranger dans les documents budgétaires et comptables.

Selon la collectivité « *l'imputation aux services des sports revêtait un caractère exceptionnel* ».

7- L'EXERCICE DE LA FONCTION COMMUNICATION

7-1 Les dépenses de communication

La ville de Montpellier consacre plus de 2,6 millions d'euros à sa communication institutionnelle. Les dépenses de communication recouvrent selon les données des comptes administratifs :

Comptes	Désignation	2002	2003	2004	Evolution période
60	Achats et variations de stock	369 039,02	297 900,06	257 520,74	-30,2%
61	Autres charges externes – services ext.	41 673,36	59 613,51	24 616,57	-40,9%
62	Autres charges et services ext.	603 826,68	904 119,33	1 016 017,82	68,3%
6237	<i>Dont publications</i>	<i>438 896,87</i>	<i>719 310,87</i>	<i>750 384,43</i>	<i>71,0%</i>
63	Impôts taxes et versements assimilés	13 026,02	12 766,76	13 354,74	2,4%
64	Charges de personnel	1 098 400,63	1 110 809,34	1 156 511,12	5,3%
65	Autres charges de gestion courante	217 090,00	222 140,00	199 680,00	-8,0%
67	Charges exceptionnelles	555,02	0,00	0,00	
TOTAUX		2 343 620,73	2 607 349,00	2 667 700,99	13,8%

Les comptes administratifs illustrent une augmentation des dépenses globales de communication. Le budget 2005 fait notamment apparaître une augmentation de 12% du budget communication, après une hausse de 13,8% entre 2002 et 2004.

7-2 La revue municipale « Montpellier notre ville »

La production de la revue « *Montpellier notre ville* » a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert du 6 mai 2002 portant sur 3 lots : Lot n°1-Fabrication, Lot n°2-Impression, Lot n°3-Distribution

Pour l'année 2003, les coûts des prestations externes sont les suivants :

- Fabrication du journal « MNV » : 134 253,99 €,
- Impression : 422 693,24 €
- Distribution : 45 563,66 €

Soit un montant global de 602 510,89 €

Les moyens humains consacrés en interne sont de 5 agents : 1 rédactrice en chef ayant le grade d'attaché, 1 rédacteur, 2 contractuels et 1 attachée. En outre, 2 photographes de la ville ont également contribué aux photos du journal.

Pour l'année 2004, le coût des prestations externes se situe à 607 855,93€. Les moyens humains internes sont également constants d'un exercice sur l'autre.

7-3 Relations de la ville avec la société prestataire en matière de communication

7-3.1 Cadre général du marché à bons de commande

Un prestataire, la société ANATOME, a été titulaire d'un marché pour l'exercice 2005, reconduit en 2006, portant sur un montant minimum de 175 000 € HT et maximum de 650 000 € HT en application d'un appel d'offres ouvert du 2 décembre 2004 portant sur le conseil et le suivi de communication institutionnelle de la ville de Montpellier.

Il s'agit d'un marché à bons de commande reconductible trois fois. Quatre agences de communication ont été retenues initialement.

A l'issue de la procédure de mise en concurrence, la commission d'appel d'offres a estimé que la société avait formulé une offre d'un « *prix élevé sur le segment de marché* » (Source : rapport de la C.A.O.). Elle a néanmoins retenu son offre selon les motivations suivantes : « *sa posture stratégique correspond bien à l'attente de l'équipe municipale...* » « *...l'analyse croisée a donné la primeur à la qualité de la prestation* ». Le choix de la commission est donc fondé au rapport de présentation sur la notion d'offre « *économiquement la plus avantageuse* ».

S'agissant du prix, pour des travaux liés aux affiches, le prix, hors rémunération d'agence, l'écart est quasiment du simple au double entre le titulaire et ses concurrents. Pour le prix horaire par fonction, son offre est la plupart du temps supérieure à celle de ses concurrents : écart de 25%, par exemple, au titre du directeur conseil. Enfin, le prix horaire moyen global est supérieur de 31% par rapport à celui de l'agence la moins disante.

Par ailleurs, le cahier des clauses techniques particulières se présente sous forme d'un document de treize pages, rédigé sans aucun article de référence, alors que les relations contractuelles entre la ville et son prestataire, qui portent sur des sommes importantes, mériteraient une formulation précise afin d'en sécuriser l'application.

Selon la collectivité, « bien que les prix pratiqués par cette agence soient apparemment plus élevés que ceux affichés par ses concurrents, il n'en demeure pas moins que la qualité de leur compréhension des problématiques de la ville, que la justesse de leur préconisation, évitent des allers-retours qui seraient fort onéreux pour la collectivité ».

7-3.2 L'évaluation partielle de l'impact des actions de communication

Les « *fiches projets* » remises par la société et communiquées par les services municipaux, présentent en quelques lignes les objectifs des opérations de communication, les publics visés ainsi que les supports utilisés. Ces fiches ne contiennent pour autant aucun objectif en termes d'indicateur d'impact à atteindre pour les opérations concernées, ce qui en réduit l'intérêt.

A posteriori, un bilan est réalisé par support de communication, conformément au contrat. La chambre a examiné les bilans mensuels pour les mois d'août, septembre et octobre 2005, communiqués par les services municipaux.

Ces documents se présentent sous forme d'un double contenu : une première partie constitue un rappel de l'opération, une deuxième concerne l'impact selon les médias (presse, radio, affichage ...). Cette étude d'impact ne permet cependant pas de dire si la cible est atteinte ou non.

A titre d'exemple, la mesure de l'impact sur des opérations parues dans un quotidien régional permet de constater que les mêmes chiffres sont en permanence avancés quelle que soit la campagne, valeurs relatives à la diffusion du journal, sans autres éléments : l'audience paraît figée pour l'agence de communication par type de support, indépendamment de l'objet, de l'époque, des circonstances.

Exemple de campagne	Support	Audience
Campagne Village international	(quotidien régional)	120 934
Campagne Les Estivales	(quotidien régional)	120 934

De même, l'étude d'impact demeure très limitée dans le domaine de l'affichage :

Exemple de campagne	Support	Audience
Les Estivales	- (affichage)	193 000
	- (affichage)	193 000
	- (parkings souterrain)	193 000
	- (quotidien régional)	
Antigone des associations	(affichage commerce)	193 000

L'agence de publicité indique à ce sujet : « *En l'absence d'étude segmentée sur la ville de l'audience de ces réseaux nationaux, la population totale ville a été prise comme audience théorique de chaque face chaque jour* ».

C'est d'ailleurs ce chiffre qui est retenu même pour l'opération « *parkings souterrains* » comme retracé au tableau ci-dessus.

Il apparaît ainsi que l'évaluation de l'impact réel des opérations de communication reste théorique, sans certitude quant à la mesure de leurs effets réels.

Selon la société, « le CCTP attribue contradictoirement au titulaire une mission de recommandations en vue de faire entreprendre toutes études, enquêtes, tests par des sociétés spécialisées et de concours éventuel à leur réalisation, d'une part (page 2 du CCTP) et de fournir pour chaque support de communication choisi une étude d'impact (page 6 du CCTP).

Compte tenu du coût de ce type d'étude, l'application stricte de ce dernier point aurait pour effet d'affecter beaucoup plus de moyens financiers pour évaluer que pour communiquer ».

La collectivité estime pour sa part que « la volonté de mesurer l'impact des communications est un progrès auquel souscrit la ville de Montpellier tout en restant lucide sur la difficulté d'y parvenir ».

La chambre rappelle qu'un dispositif contractuel existe et qu'il doit être appliqué.

8- L'EXERCICE DE LA MISSION SECURITE

Les pouvoirs des maires en matière de sécurité ont été confortés par la loi du 15 avril 1999, qui a consolidé le rôle et le statut des polices municipales, dont les effectifs sont en croissance régulière sur le plan national : le taux est de plus de 26% ces cinq dernières années, avec 16 520 policiers municipaux recensés à ce jour par le ministère de l'Intérieur.

Montpellier s'inscrit dans cette tendance avec, depuis quelques années, le recrutement de policiers auxquels s'ajoutent d'autres agents. Outre l'effectif des policiers municipaux, la ville emploie les personnels suivants au titre de la sécurité :

- 21 gardiens de square assurent la surveillance des parcs et jardins de la ville.
- 76 agents de surveillance de la voie publique dont la mission prioritaire est de gérer le parc de stationnement payant (ASVP).
- 22 agents du centre superviseur urbain dont 15 pour la vidéo + 6 pour la zone piétonne.

Ce total, soit 119 agents, traduit une augmentation de 33 agents en 5 ans (2000 – 2005).

Par ailleurs, pour assurer une complémentarité avec les services de l'Etat, une convention de coordination entre police municipale et les forces de sécurité de l'Etat a été signée le 26 septembre 2000.

La convention avait pour but, notamment, d'assurer une réflexion sur des stratégies communes, poste par poste, dans tous les secteurs de la ville. Cette dernière chiffrait les effectifs de police et faisait état de 88 agents. La police municipale relève de la Direction de la Sécurité du domaine public (3 agents) qui compte également une équipe de Surveillance des parcs et jardins, une brigade équestre, ainsi qu'un service des objets trouvés (deux agents).

Le décret n°97-702, du 31 mai 1997, pour les agents de police municipale, et le décret n°2000-45 du 20 mai 2000, pour les chefs de service, ont été modifiés par le décret n°2003-1012 du 20 janvier 2003 relatif au régime indemnitaire des chefs de service de la police municipale et le décret n°2003-1013 du 23 octobre 2003 sur le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.

Ce dernier est fixé par l'assemblée délibérante de chaque collectivité, pour le niveau et les conditions d'attribution de chacune des primes octroyées à ces agents, en tenant compte des limites maximales prévues par les textes. A cette fin, l'assemblée tient compte de critères tels que le niveau de responsabilité exercé par les agents, les sujétions particulières, la qualité du service effectué.

Le régime indemnitaire des policiers municipaux est composé de l'indemnité spéciale de fonction, de l'indemnité d'administration et technicité, de l'indemnité de résidence ainsi que de la nouvelle bonification indiciaire (« NBI »). L'application de cette dernière appelle une observation au cas d'espèces, eu égard à sa généralisation, confirmée par la ville dans le cadre de la vérification.

Le décret du 24 juillet 1991 en prévoit en effet l'attribution aux « *agents appartenant au cadre d'emplois des policiers municipaux, responsables d'un service municipal de police, dans la limite d'un agent responsable par commune* », ainsi qu'aux « *agents de police municipale exerçant leurs fonctions dans des quartiers difficiles et assurant leur service en relation directe avec la population de ces quartiers* ».

Son application est liée à des circonstances particulières et, en outre, elle ne peut être attribuée de façon uniforme à l'ensemble des chefs de service de police municipale relevant du même grade.

L'ordonnateur a fait valoir que cette pratique, irrégulière au demeurant, était justifiée par la nécessité de motiver le personnel et de tenir compte des rotations fréquentes dans les zones « sensibles ».

9- LA GESTION DU PARC AUTOMOBILE

Le parc automobile municipal, en 2005, comprend 525 véhicules immatriculés, répartis comme suit :

Catégorie engins	Quantité	Répartition par marque
Scooters : 80, 100 et 125 cm ³	65	65 Peugeot
Motos	6	1 Suzuki 1 Kawasaki 4 BMW
VL	197	21 Citroën 93 Peugeot 80 Renault 3 Ford police
VUL (fourgonnette)	135	94 Citroën 1 Land Rover 28 Peugeot 12 Renault
VU (fourgon)	109	5 Citroën 5 Iveco 4 Mercedes 1 Nissan 12 Peugeot 82 Renault
PL	13	4 Iveco 9 RVI
Total véhicules immatriculés	525	

La ville indique avoir effectué les acquisitions suivantes en 2004 et 2005.

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Année 2004

RENOUVELLEMENT				ACQUISITIONS NOUVELLES	
2 roues	Berline	Fourgonnette	Fourgon	2 roues	Berline
4	8	12	6	13	1

Le renouvellement porte sur 30 véhicules, soit 14 acquisitions nouvelles dont une en catégorie berline.

Année 2005

RENOUVELLEMENT				ACQUISITIONS NOUVELLES			
2 roues	Berline	Fourgonnette	Fourgon	2 roues	Berline	Fourgonnette	Fourgon
11	23	14	8	23	7	6	11

Pour l'exercice 2005, 56 véhicules ont été renouvelés et 47 constituent une extension du parc, soit plus de 2 fois la valeur de 2004. Les acquisitions comprennent 7 berlines.

Néanmoins, une étude, assurée en 2005 par un cabinet d'audit et fournie par la collectivité, estime que la dotation de la ville de Montpellier serait en deçà de la moyenne nationale avec un équipement de 2 véhicules pour 1 000 habitants, soit un écart de 33% au regard de cette moyenne.

Une note récente du directeur général des services, en date du 21 janvier 2005 rappelle les conditions d'utilisation des véhicules de la collectivité. L'importance du parc de véhicules nécessite en effet que l'usage en soit cadré et suivi.

Si l'utilisation du parc automobile fait l'objet d'enregistrements, une liste d'erreurs de relevés de compteurs kilométriques, éditée le 10 octobre 2005, retrace sur 26 pages environ 1 400 anomalies carburant de tous types : oublis, erreurs de kilométrage.... Ce constat soulève la question de la rigueur d'un régime déclaratif qui apparaît soumis à beaucoup d'aléas.

Selon la collectivité, « *de nombreuses erreurs de saisies ou de permutation des cartes engendrent des kilométrages erronés. Les données sont ensuite transférées et traitées dans le logiciel de gestion du parc automobile. Or, ce logiciel est très vétuste, sa maintenance n'est plus assurée qu'au minimum, et son mode de fonctionnement n'est pas compatible avec le volume d'informations à traiter. En particulier, il est impossible de prendre en compte un changement de compteur, ni de purger les véhicules réformés. L'édition du journal des erreurs ne fait aucune distinction entre ces divers cas de figure et le traitement des données ligne à ligne est très lourd. Pour mettre fin à cette situation, une consultation est en cours pour l'acquisition d'un logiciel moderne, indispensable pour les besoins actuels du parc automobile* ».

10- OBSERVATIONS RELATIVES AUX RELATIONS DE LA VILLE AVEC DES ORGANISMES SATELLITES
--

10-1 Unicité du montant des loyers imputés aux associations et plancher de subventionnement

La délibération du conseil municipal en date du 12 juillet 2002, a décidé la mise en oeuvre d'une convention type pour la location de locaux aux associations et a adopté un montant unique de loyer annuel, soit 31,10 €.

Cette unicité du loyer recouvre de profondes disparités puisque les emplacements, ainsi que les superficies, sont très différentes, allant de 8 m² à plus de 200 m².

Le conseil municipal a fixé, le 07 octobre 2004, le montant du loyer à 35 € pour les 200 associations redevables.

Par ailleurs, la ville de Montpellier a, dans son site Internet, développé la procédure à suivre pour obtenir une subvention.

10-2 L'office municipal du tourisme (« OMT ») de Montpellier une association dont la subvention de la collectivité a triplé en 3 ans

La campagne assurée à Paris du 27 avril au 10 mai 2006 sous la devise « *la ville où le soleil ne se couche jamais* », est conçue par l'office du tourisme municipal et non par « Montpellier Agglomération » qui s'était auparavant engagé dans de telles campagnes, sans qu'il soit établi qu'elles relevassent de sa compétence propre.

La collectivité apporte un concours financier important à l'office municipal du tourisme :

Exercice	2000	2001	2002	2003	2004	2005
subvention OMT	480 200	480 200	683 500	920 000	1 500 000	1 500 000

en €

L'OMT, relevant à Montpellier du statut associatif, dispose d'un plan d'action.

Le plan de 2006 est intervenu après la réalisation, en mai 2005, d'une structure d'accueil place de la Comédie. Il s'appuie sur plusieurs stratégies à destination des différents marchés visés. Il insiste in fine sur les subventions que devra verser la collectivité dans les années à venir.

Ainsi, pour 2006, une subvention de 1 700 000 € a été sollicitée. Son montant sera de 1 800 000 €, pour l'année 2007, marquée par la réouverture du Musée Fabre et la Coupe du Monde de Rugby.

Selon la collectivité, l'attribution 2006 a été de 1 577 000 euros. Elle rappelle que les subventions sollicitées sont « *hypothétiques* » car elles ne reflètent que « *des souhaits de financements en fonction des programmes envisagés* ».

Par ailleurs, sans en fournir le montant, elle estime que la subvention indiquée par la chambre pour 2007 ne correspond pas à celle retenue au BP 2007 de la collectivité.

Le plan d'action présenté n'apparaît pas constituer un contrat d'objectifs très détaillé entre la ville et l'OMT.

La signature de la convention conclue pour l'année 2005 est intervenue en mars 2005, largement après le début de l'année concernée, bien qu'il s'agisse d'un document portant sur des objectifs. La convention ne comporte que deux pages relatives aux engagements mutuels. Son article 3 mentionne que « *la municipalité confie à l'OMT de Montpellier l'élaboration et la mise en œuvre de la politique touristique locale : mise en place d'un schéma de développement touristique et local, sur trois années, avec tous les partenaires touristiques de la commune* ».

Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)

Les comptes-rendus de l'assemblée générale ordinaire de l'OMT pour les années 2003 et 2004, donnent les informations suivantes :

- le rapport financier de la trésorière, pour l'année 2004, laisse apparaître un résultat excédentaire de 57 949 €, grâce notamment à une augmentation des recettes : 1 121 311 € en 2003 et 1 637 694 € en 2004, soit un taux de 46%. Il faut relever que ces chiffres sont d'ailleurs différents de ceux qui sont portés aux comptes de résultat présentés par l'association : respectivement 1 468 452 € et 1 753 434 €.

- cette augmentation apparaît découler de l'augmentation de 500 000 € de la subvention versée par la ville : les recettes propres, hors subvention, ne représentent que 8,4% des recettes globales et ne progressent que de 13% (121 311 € en 2003 et 137 694 € en 2004).

- Les frais de structure ont augmenté de plus de 6,5 % en 2004, un taux de 21 % étant prévu pour 2005.

Si la subvention municipale augmente de 47 % en 2003, le concours de la communauté d'agglomération n'est plus assuré. Néanmoins, celle-ci « prend à sa charge une partie de l'édition », prise en charge assimilable à un concours ou une subvention.

Les agrégats des comptes de résultat de l'OMT sont les suivants :

	en €				
	2001	2002	2003	2004	Evol.moyenne annuelle
Produits d'exploitation					
Ventes de marchandises	28 572	25 216	18 205	12 861	-23,4%
Production vendue	144 065	176 733	174 433	223 429	15,8%
Subventions d'exploitation	1 246 728	1 445 830	1 000 000	1 500 000	6,4%
dont ville	480 214	683 580			
dont district/agglo	762 245	762 245			
Charges d'exploitation					
autres achats	764 219	857 714	593 085	1 008 782	9,7%
salaires et appointements	405 339	411 764	499 379	478 935	5,7%
Bénéfice	67 376	15 755	1 277	57 950	-4,9%

Le conseil d'administration de l'association a retenu l'objectif, le 6 mai 2004, de consacrer 50 % du budget aux actions de promotion.

Or, entre 2002 et 2003 les salaires et charges sociales ont très vivement progressé de 541 833 € à 641 732 €, soit + 18,5% en un an, alors que dans le même temps les actions de promotion évoluaient de 668 607 € à 426 474 €, soit une diminution d'environ 36%.

Selon la collectivité, l'augmentation conséquente des charges et salaires entre 2002 et 2003 « se justifie pour deux raisons :

- l'OMT a soldé un différend avec un salarié [...]
- Par ailleurs, des postes d'emplois jeunes ont été créés, 5 au total ».

*Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon
Rapport d'observations définitives : VILLE DE MONTPELLIER (Hérault)*

On constate également que l'achat d'espace publicité a décuplé en l'espace de deux exercices, évoluant de 11 846 € en 2003 à 142 939 € en 2004.

Enfin, le subventionnement n'apparaît pas toujours ajusté à la situation de l'association, notamment au regard des valeurs mobilières de placement. Le cas de l'office du tourisme n'apparaît pas être unique, puisque d'autres associations sont subventionnées alors qu'elles disposent soit de placements, soit de disponibilités importantes.

Si la chambre n'ignore pas les besoins parfois spécifiques en terme de trésorerie de certaines associations, elle invite la collectivité à veiller à étudier au plus près les bilans fournis afin d'ajuster au mieux la subvention versée, en adoptant au besoin un échéancier de versement, adapté aux besoins des associations et utile à la gestion de la trésorerie communale.

Pour l'OMT, l'exercice 2004 laisse en effet apparaître une forte augmentation des valeurs mobilières de placement. Celles-ci passent de 132 948 € en 2003 à 306 802 € en 2004, au moment même où la commune a augmenté fortement le montant de sa subvention. La fourniture d'un bilan de l'OMT à l'appui des comptes administratifs 2002 et 2004 ou des demandes de subventions contribuerait à permettre à la ville de mieux ajuster le montant de ses apports aux besoins réels de l'association, les fonds publics ainsi prélevés n'ayant pas vocation à alimenter des placements en valeurs mobilières.

La réponse apportée par l'OMT est la suivante :

« Nous plaçons effectivement nos excédents ponctuels de trésorerie en souscrivant uniquement des SICAV monétaires [...] spécialement créées pour les Associations et les Institutions. Le but de ce placement n'est en aucun cas spéculatif, il nous permet seulement d'absorber le coût de l'inflation et de gérer notre trésorerie en « bon père de famille ».

Pour mémoire, la rentabilité de ce produit a été de 1,14% pour 2005 alors que dans le même temps l'inflation affichait 1,8%.

La quasi-totalité de cette trésorerie disponible au 31 décembre est utilisée en tout début d'année pour faire face au règlement des dettes figurant au bilan (dettes fournisseurs, fiscales et sociales).

Le solde, constitutif de notre fonds de roulement, est indispensable à l'Office de Tourisme pour faire face aux échéances de début d'exercice, dans l'attente du premier versement de la ville de Montpellier planifié en avril ».

Délibéré à la Chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon le 19 avril 2007

**Réponses des ordonnateurs aux observations définitives en application de l'article L. 241-11
du code des juridictions financières**

Deux réponses enregistrées :

- Mme Hélène MANDROUX, maire de la ville de Montpellier en date du 19 juin 2007
- M. Georges FRECHE, ancien maire de la ville de Montpellier en date du 29 juin 2007