



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE (Hérault)

Exercices 2013 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	7
1. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE TRANSFORMÉ PAR LA CROISSANCE URBAINE ET LE STATUT DE MÉTROPOLE.....	8
1.1. Un territoire en croissance rapide	8
1.1.1. Une dynamique démographique à la fois naturelle et migratoire	8
1.1.2. Une croissance économique qui rencontre des limites	10
1.1.3. Les effets de la croissance urbaine sur les besoins de la population	16
1.2. Un établissement public de coopération intercommunale gagnant en intégration ..	18
1.2.1. L'éligibilité à la transformation en métropole	18
1.2.2. L'accroissement des compétences et de l'intégration fiscale	20
1.2.3. Une nouvelle configuration intercommunale.....	31
1.3. Une ex-capitale de région aspirant à devenir la tête d'un réseau de ville.....	34
1.3.1. La perte du statut de chef-lieu de région.....	34
1.3.2. Un périmètre intercommunal restreint	35
1.3.3. Une animation interterritoriale peu consistante	37
2. UNE AMÉLIORATION DES PRATIQUES DE GESTION À POURSUIVRE	39
2.1. Une mutualisation récente, articulée à la prise de compétences.....	39
2.1.1. Les orientations du schéma de mutualisation	39
2.1.2. Une restructuration progressive des organisations de travail	40
2.1.3. Le bilan intermédiaire du schéma de mutualisation	43
2.2. Un pilotage de la gestion à affirmer	45
2.2.1. Des projets de service et des règles de procédure à actualiser.....	45
2.2.2. Une forte déconcentration de la gestion.....	47
2.2.3. Une démarche de contrôle interne à structurer et à harmoniser.....	49
2.3. Des informations budgétaires et comptables à fiabiliser	51
2.3.1. Les pratiques en matière budgétaire	51
2.3.2. Les pratiques en matière comptable.....	58
2.3.3. Les chantiers de progrès engagés.....	63
3. DES MARGES DE manœuvre FINANCIÈRES DESTINÉES À FINANCER L'INVESTISSEMENT	65
3.1. Les performances financières du budget principal	65
3.1.1. Le cycle de fonctionnement	65
3.1.2. Les équilibres bilanciaux.....	72
3.2. La situation financière consolidée	76
3.2.1. Le budget annexe « transports »	76
3.2.2. Le budget annexe « assainissement »	77
3.2.3. Les indicateurs de performance consolidés	77
3.2.4. Les réalisations de l'exercice 2019 pour le budget principal.....	79
ANNEXES.....	82
GLOSSAIRE.....	110
Réponses aux observations définitives.....	111

SYNTHÈSE

Rappel : l'instruction de la chambre régionale des comptes a été conduite avant l'épidémie due au Covid-19.

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion de Montpellier Méditerranée Métropole (3M) à compter de l'exercice 2013, dans le cadre d'une enquête nationale relative aux métropoles.

3M connaît une croissance démographique entretenue par l'attractivité du territoire. Malgré un rythme très soutenu de créations d'entreprises, celle des emplois est toutefois moins rapide que la croissance de la population active, aggravant le chômage. Dans le même temps, les espaces fonciers disponibles pour les entreprises tendent à manquer et le schéma de cohérence territoriale a prévu des extensions urbaines significatives d'ici 2040. Après transferts des communes et du département, le nombre des compétences exercées par la métropole a triplé, mais le profil de ses dépenses n'a pas encore sensiblement évolué, sauf en matière de voirie. 3M a dû consentir à des compromis avec les communes pour accéder à l'exercice des compétences nécessaires à son affirmation en acceptant une hétérogénéité du régime des attributions de compensation et en accordant un rôle très important à la conférence des maires qui, jusque fin 2019, n'était pas une instance prévue par le code général des collectivités territoriales, même si de nombreuses métropoles pratiquent à l'identique.

L'absence, dans son périmètre, des communes littorales et de l'aéroport limite son action d'autant qu'elle n'est pas compensée par des coopérations interterritoriales, qui demeurent insuffisamment étendues et consistantes, notamment sur le plan économique. Le schéma de mutualisation adopté en 2015 retient les actions déjà mises en œuvre par une coopérative de services et la création de services communs avec la ville de Montpellier se traduisant par peu d'économies de postes budgétaires. L'amélioration de la performance des services doit devenir une priorité, notamment pour ceux en charge de l'exécution des recettes et dépenses, qui présentent des indicateurs dégradés.

L'exécution budgétaire se traduit par un solde excédentaire de la section de fonctionnement (90 M€ en moyenne) couvrant largement le solde déficitaire de la section d'investissement. Les annulations de dépenses en investissement modèrent le besoin de financement de cette section. La chambre émet dès lors des réserves sur la qualité et la fiabilité de la prévision budgétaire : le niveau d'équilibre de la métropole est surévalué, justifiant partiellement le maintien d'une fiscalité élevée. La qualité des informations comptables doit être améliorée, dans le cadre du partenariat avec le comptable et de la mise en œuvre d'un contrôle interne. Le contrôle de gestion, pour les services métropolitains comme pour les organismes rattachés, doit être conforté et développé.

Entre 2013 et 2018, l'évolution des charges et des produits a dégradé les performances du budget principal, sans toutefois remettre en cause sa soutenabilité. La progression des recettes fiscales, les transferts de compétences, la mutualisation avec la commune de Montpellier et la création d'un budget annexe « transports » en ont été les déterminants principaux. Le financement propre disponible a couvert plus de 100 % des dépenses d'équipement ; le recours à l'emprunt a été de moitié supérieur au besoin de financement, même si l'endettement est demeuré soutenable.

La situation financière consolidée traduit une dynamique favorable sur la période écoulée. Quant à la prospective financière établie par la collectivité pour la période 2019-2025, elle a été rendue caduque par la survenance de la crise sanitaire et ses conséquences économiques.

RECOMMANDATIONS

1. Harmoniser d'ici 2021 le régime des attributions de compensation. *Non mise en œuvre.*
2. Conclure avec tous les établissements publics de coopération intercommunale limitrophes des contrats de réciprocité déclinés en actions opérationnelles. *Non mise en œuvre.*
3. Mutualiser la gestion du domaine public. *Non mise en œuvre.*
4. Formaliser dans des projets de service le fonctionnement et les objectifs de performance et d'efficacité des départements et directions mutualisés. *Non mise en œuvre.*
5. Adopter un guide des règles et procédures applicables au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre.*
6. Améliorer le fonctionnement de la chaîne administrative d'exécution des recettes et dépenses. *Non mise en œuvre.*
7. Adopter une approche unifiée du contrôle de gestion, s'appuyant sur une formalisation des objectifs et indicateurs de performance portant à la fois sur les services de la métropole et les organismes rattachés. *Non mise en œuvre.*
8. Définir une politique de provisionnement découlant de l'évaluation des risques financiers, notamment externes. *Totalement mise en œuvre.*
9. Poursuivre la fiabilisation de l'actif immobilisé en lien avec le comptable. *Non mise en œuvre.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de Montpellier Méditerranée Métropole a été ouvert le 1^{er} mars 2019 par lettre de la présidente de section adressée à M. Philippe Saurel, ordonnateur alors en fonctions. Un courrier a également été adressé le 4 octobre 2019 à M. Jean-Pierre Moure, précédent ordonnateur.

Consécutivement aux élections de 2020, M. Michaël Delafosse est devenu le président de l'établissement.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu les 17 octobre et 4 novembre 2019.

Lors de sa séance du 14 novembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Philippe Saurel. M. Jean-Pierre Moure, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 avril 2020, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE TRANSFORMÉ PAR LA CROISSANCE URBAINE ET LE STATUT DE MÉTROPOLE

1.1. Un territoire en croissance rapide

1.1.1. Une dynamique démographique à la fois naturelle et migratoire

1.1.1.1. Un rattrapage démographique relativement récent

Le seuil des 400 000 habitants rendant Montpellier Méditerranée Métropole (3M) éligible à la transformation en métropole a été franchi avant 2010, dans un contexte de croissance démographique rapide et soutenue : la population des communes du périmètre métropolitain actuel a en effet plus que doublé entre 1968 et 2015 et son taux de croissance annuelle s'est maintenu entre 1,3 % et 1,9 % depuis 1982. La population de 1968 ne représentait que 44 % de sa population actuelle, contre 57 % pour la métropole de Toulouse, 64 % pour celle de Nantes ou 71 % pour celle de Bordeaux.

tableau 1 : l'évolution de la population de l'aire métropolitaine

	1968	1975	1982	1990	1999	2010	2015
Population	201 068	249 655	277 529	316 259	366 895	417 647	457 839
Densité moyenne (hab./km ²)	476,7	591,8	657,9	749,7	869,8	990,1	1 085,4
Augmentation moyenne annuelle		6 941	3 982	4 841	5 626	4 614	8 038
Variation annuelle moyenne		3,5 %	1,6 %	1,7 %	1,8 %	1,3 %	1,9 %

Source : Insee, retraitement CRC

Du fait de cette croissance urbaine relativement récente à l'échelle du territoire national et en dépit de son statut de capitale de région, Montpellier ne faisait partie ni des huit « métropoles d'équilibre »¹ identifiées par la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale dans les années 60 et susceptibles de bénéficier d'une politique de rééquilibrage vis-à-vis de Paris, ni même des cinq métropoles « assimilées »² reconnues en 1973. La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui créait le premier statut de métropole et fixait son seuil de population à 500 000 habitants, ne l'incluait pas dans les villes éligibles à une transformation. Pour autant, sa dynamique démographique l'a conduite à dépasser désormais en nombre d'habitants des métropoles reconnues de droit comme Rennes ou Grenoble.

1.1.1.2. L'attractivité du territoire

Seules quatre autres métropoles de l'arc sud et ouest (Rennes, Nantes, Bordeaux et Toulouse) ont connu une dynamique comparable, avec un taux de variation dû au solde migratoire de plus de 3 % par an entre 2008 et 2013. Sur la même période Montpellier était la plus dynamique des six³ métropoles jugées attractives par l'étude Métroscope de juin 2017, au titre de leur croissance démographique, à la fois naturelle et migratoire.

¹ Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Aix-Marseille, Lille-Roubaix-Tourcoing, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, Strasbourg, Nancy-Metz.

² Rennes, Dijon, Nice, Clermont-Ferrand, Rouen.

³ Les cinq ayant une dynamique migratoire, plus Lyon.

Entre 2010 et 2015, la croissance de la population a été portée à parts égales (autour de 4 000 habitants de plus par an) par la commune de Montpellier et par le reste des communes de l'établissement public de coopération intercommunale (cf. annexe 1). 3M a représenté 81 % de la croissance démographique de son aire urbaine entre 2010 et 2015, contre en moyenne 66 % entre 1975 et 2010.

L'étude de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) relative au solde des mobilités en 2014 fait état de l'attractivité de la métropole montpelliéraine en particulier pour les étudiants qui constituaient le principal contingent d'entrants sur le territoire, compensant plus de deux fois les départs des autres catégories, plus accusés encore sur la commune de Montpellier. En contrepartie, la grande couronne de 3M enregistrait des arrivées d'actifs occupés et de moins de 14 ans en particulier, témoignant d'une évasion résidentielle des couples avec enfants, comme le signalait d'ailleurs le plan local de l'habitat (PLH) 2013-2018 dans son diagnostic⁴.

tableau 2 : la répartition de la population par âge en 2015

Tranches d'âge	3M		Moyenne métropoles		Commune Montpellier		Aire urbaine Montpellier	
	Part 2015	Évol./an 10-15	Part 2015	Évol./an 10-15	Part 2015	Évol./an 10-15	Part 2015	Évol./an 10-15
Moins de 15 ans	16,4 %	1,9 %	17,8 %	0,9 %	15,3 %	1,8 %	16,9 %	1,6 %
15 à moins de 30 ans	25,8 %	1,8 %	21,8 %	0,3 %	31,6 %	1,4 %	23,1 %	1,5 %
30 à moins de 45 ans	19,8 %	1,9 %	20,4 %	0,5 %	19,9 %	1,8 %	19,7 %	1,4 %
45 à moins de 60 ans	17,0 %	1,0 %	18,5 %	0,3 %	15,1 %	0,6 %	18,2 %	1,1 %
60 à moins de 75 ans	13,4 %	3,6 %	13,5 %	2,4 %	10,7 %	3,3 %	14,3 %	3,9 %
75 ans et plus	7,6 %	2,0 %	8,0 %	1,1 %	7,4 %	0,7 %	7,8 %	2,4 %

Source : Insee, retraitement CRC

La population de 3M se caractérisait ainsi en 2015 par sa jeunesse, les 15-29 ans représentant la première tranche d'âge en proportion (25,8 % contre 21,8 % pour la moyenne des métropoles), en particulier sur la commune de Montpellier, siège des universités (31,6 %). Ce sont cependant les tranches d'âge supérieures à 60 ans qui ont connu, depuis 2010, la plus forte évolution en proportion (+ 3,6 % par an pour les 60-75 ans et + 2 % pour les plus de 75 ans, contre respectivement + 2,4 % et + 1,1 % pour la moyenne des métropoles) ; cette tendance était encore plus marquée à l'échelle de l'aire urbaine et signalait un vieillissement de la population lié au choix du territoire comme villégiature de retraite.

1.1.1.3. La trajectoire à l'horizon 2040

3M et l'Insee Occitanie ont bâti deux scénarios d'évolution de la population à l'horizon 2040, tous deux fondés sur les données arrêtées à 2013 :

- le scénario « au fil de l'eau » prévoit une progression annuelle de la population de 1,1 % d'ici 2030 (+ 5 300 habitants par an) et de 0,9 % entre 2030 et 2040 (+ 4 700 habitants par an) ;
- le scénario « attractivité » envisage une hausse de 2 % par an des arrivées de 18-25 ans et une réduction de 20 % du nombre de départs des moins de 40 ans vers le bassin résidentiel, portant les progressions annuelles à + 1,2 % d'ici 2030 (+ 6 000 habitants par an), puis + 1 % entre 2030 et 2040 (+ 5 300 habitants par an).

⁴ « Environ 1 000 ménages par an ont quitté l'agglomération pour s'installer dans le reste de l'aire urbaine ces 10 dernières années. Ces ménages sont essentiellement des jeunes couples avec enfants : 43 % sont des couples avec enfants et 51 % d'entre eux sont âgés de 25 à 39 ans. »

La métropole croîtrait ainsi de 20 à 25 % d'ici 2040 et comprendrait au moins 100 000 habitants de plus. Ce mouvement s'accompagnerait d'une poursuite du vieillissement de la population : les plus de 60 ans passeraient ainsi de 21 % en 2015 à 24 % en 2040.

1.1.2. Une croissance économique qui rencontre des limites

1.1.2.1. Un tissu économique fondé sur l'innovation

Un écosystème de start-ups

La métropole de Montpellier n'accueille quasiment pas d'entreprises de rayonnement national ou international sur son territoire (cf. annexe 2) : parmi les établissements de plus de 750 salariés, seuls deux sites de groupes importants (Dell et Sanofi) ne relèvent ni de l'économie publique, ni de l'économie mixte. Le territoire montpelliérain se distingue également par un taux d'emploi dans l'industrie inférieur à 11 % en 2018 (cf. annexe 2).

tableau 3 : l'emploi par sphère en 2015

	Sphère présentielle	Var. / 1999	Sphère productive	Var. / 1999
3M	70,6 %	- 2,5 %	29,4 %	2,5 %
Commune Montpellier	72,6 %	- 3,3 %	27,4 %	3,3 %
Moyenne métropoles	66,6 %	0,9 %	33,4 %	- 0,9 %
Aire urbaine Montpellier	70,3 %	- 1,7 %	29,7 %	1,7 %

Source : Insee, retraitement CRC

En revanche, avec 41,8 % de personnes détenant un diplôme de l'enseignement supérieur, 3M se classe très au-dessus de la moyenne (35,8 %). Cela est dû notamment au développement important de l'enseignement supérieur rapporté à la population : les quelque 70 000 étudiants, qui fréquentent les 36 établissements montpelliérains, dont des références (école nationale supérieure agronomique de Montpellier, école nationale supérieure de chimie, école supérieure des métiers artistiques), représentent respectivement 25 % et 15 % de la population de la ville et de la métropole, soit les ratios les plus élevés de France.

La disponibilité d'une population formée sur le marché du travail explique que la part des emplois des cadres des fonctions métropolitaines (commerce inter-entreprises, culture-loisirs, gestion, prestations intellectuelles, conception-recherche) soit plus représentée (14,1 %) et en plus forte progression (+ 20 % entre 2010 et 2015) sur le territoire de 3M que sur celui des 13 métropoles de droit commun.

Elle contribue à développer un écosystème économique fondé sur l'innovation et où l'emploi est composé à 81 % d'entreprises de moins de 10 salariés et à 96 % d'entreprises de moins de 50 salariés. L'EPCI a précocement investi ce créneau en se dotant d'un « *business innovation center* » (BIC) dès 1987, qui compte deux incubateurs d'entreprises. Seul incubateur qualifié en France pour la création d'entreprises innovantes, il a été classé deuxième meilleur incubateur au monde par UBI Global. Le BIC aurait contribué à créer 707 entreprises et 5 176 emplois et le taux de pérennité des entreprises accompagnées serait de 89,7 % à trois ans et 84,9 % à quatre ans. En dehors de cette étude sur l'impact du BIC, la métropole n'a pas réalisé d'évaluation de la contribution à la création d'emplois de son écosystème de *start-ups*. En réponse, M. Saurel a

indiqué avoir prévu la mise en place d'un observatoire des acteurs de l'innovation, produisant des données qualitatives et quantitatives sur l'évolution de son écosystème d'entreprises⁵.

La métropole a acquis en 2015 la compétence pour financer la recherche fondamentale académique (12 M€ sur cinq ans) et est entrée au capital d'AxLR, une société d'accélération du transfert de technologies. La labellisation depuis 2015 de 49 entreprises montpelliéraines au titre du Pass French Tech compte parmi les réussites notables.

Des projets valorisant les atouts montpelliérains

Dans le cadre de son pacte d'innovation métropolitain⁶ signé le 5 janvier 2017, 3M a privilégié l'axe « développement économique et rayonnement international » pour son projet « Montpellier Capital Santé », appuyé à la fois sur l'expertise universitaire et hospitalière disponible en matière de recherche et sur les capacités de développement de son tissu d'entreprises. Ce pacte portait sur 45,2 M€ d'actions, dont 10,7 M€ d'aides publiques, apportées par 3M pour 3,5 M€ et le fonds de soutien à l'investissement local pour le reste.

Le volet innovation de ce pacte a retenu six projets d'infrastructures et d'équipements innovants pour leur maturité : bio-incubateur Cyborg, réseau de développement contre les agents infectieux, radiothérapie guidée par IRM, salle d'angiographie cérébrale hybride, centre de recherche et développement pour l'autonomie des personnes handicapées et enfin pépinière « Incubasciences » destinée à l'incubation des entreprises de la biologie. Le premier objectif de Capital-Santé est en effet la création, le développement et la croissance des entreprises santé, grâce à la mise en relation des cliniciens, chercheurs, industriels et étudiants, censés permettre d'identifier Montpellier comme un lieu d'excellence accueillant des événements d'envergure dans le domaine de la santé.

Le volet du pacte consacré à la coopération territoriale a, en revanche, peu articulé Capital-Santé avec les territoires proches, en dehors de la création d'un groupe de travail « coopération territoriale » au sein du conseil « Montpellier Capital Santé ». Ses actions principales portent sur le tourisme (élaboration de circuits, *marketing*, coopération des offices de tourisme), le développement de circuits courts agro-alimentaires (recensement, fab-labs d'expérimentation, schéma directeur et *marketing* communs) et la prévention et la gestion des risques, ainsi que la protection de l'environnement. Ce volet territorial ne représentait au final que 0,3 M€ sur les 45,2 M€ du pacte.

La déclinaison montpelliéraine du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, élaborée dans le même temps que le pacte métropolitain⁷, identifiait des priorités cohérentes avec celui-ci : au-delà de la participation de 3M au comité régional attractivité, elle axait ses priorités notamment sur l'internationalisation des entreprises, la structuration des filières d'excellence, le développement de la coopération en innovation collaborative, le renforcement des infrastructures d'enseignement supérieur et de recherche et la contribution aux programmes de maturation et de transfert technologique des entreprises. Le développement touristique métropolitain et la constitution d'un pôle « alimentation méditerranéenne durable » complétaient ces orientations.

⁵ Il s'agit de l'une des actions prévues par la convention signée avec l'association French Tech Méditerranée Montpellier-Nîmes le 24 décembre 2019.

⁶ Dans la continuité du pacte État-métropoles signé le 6 juillet 2016.

⁷ Approbation par délibération du 29 mars 2017.

Enfin, le contrat de plan État-région pour la période 2015-2020⁸ identifiait, comme le pacte métropolitain, des actions et financements relevant distinctement de projets thématiques (deux-tiers des montants à financer) et de projets territoriaux. Les premiers étaient en cohérence avec la priorité donnée à l'innovation dans le modèle économique montpelliérain : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation comptaient ainsi pour 29 % du total des projets. Pour autant, la part à financer (105 M€) par 3M portait à 63 % sur le volet territorial du contrat de plan État-région.

1.1.2.2. Une création d'entreprises et d'emplois soutenue mais insuffisante

Une dynamique de rattrapage

L'économie montpelliéraine est marquée par la sous-représentation historique du secteur productif (cf. annexe 1), qui ne représentait que 29,4 % de l'emploi total en 2015, contre 33,4 % pour la moyenne des métropoles. Mais sa part a eu tendance à progresser depuis 1999 (+ 3,3 %), alors qu'elle régressait pour les autres métropoles (- 0,9 %).

tableau 4 : la création d'entreprises

Secteurs	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total	Moyenne	VAM
Total créations	5 956	5 950	6 107	6 037	6 278	7 160	7 946	45 434	6 490,6	4,9 %
<i>Dont individuelles</i>	4 198	4 164	4 235	3 959	4 090	4 824	5 630	31 100	4 442,9	5,0 %
<i>Part individuelles</i>	70,5 %	70,0 %	69,3 %	65,6 %	65,1 %	67,4 %	70,9 %		68,4 %	0,1 %
Destruction d'entreprises	- 5 501	- 2 882	- 2 612	- 3 863	- 4 660	- 3 848		- 23 366	- 3 894,3	- 6,9 %
Solde de l'année	455	3 068	3 495	2 174	1 618	3 312		14 122	2 353,7	48,7 %

Source : Insee, retraitement CRC

(VAM : variation annuelle moyenne)

Cette évolution est cohérente avec celle de la création d'entreprises, qui a augmenté de 4,9 % par an entre 2012 et 2018, avec en moyenne 6 500 créations par an. La part des créations d'entreprises individuelles, constante sur cette période, demeure prépondérante (68 % en moyenne, 70,9 % en 2018). Elle a compensé, chaque année, la destruction d'entreprises (en moyenne 3 900 par an), de sorte que la création nette d'entreprises a été de 14 122 entre 2012 et 2018, soit plus de 2 000 entreprises chaque année.

La dynamique de croissance du tissu économique (+ 6,3 % par an) a été comparable pour les différentes catégories économiques recensées par l'Insee, avec notamment un secteur productif en croissance (environ 800 industries de plus en 2012 qu'en 2018), des effets de la croissance démographique sur la construction (2 000 entreprises de plus) et des services marchands également dynamisés par le bond quantitatif de l'économie présentielle (11 000 entreprises de plus).

⁸ Convention d'application du contrat de plan État-région entre État, région et 3M, approuvée par délibération n° 12976 du 21 mai 2015. Contrat triennal entre la région et 3M, approuvé par délibération n° 13885 du 30 juin 2016.

tableau 5 : les rythmes de créations d'emplois et de progression de la population

	Population	Emploi
1999	366 895	151 072
2010	417 647	198 139
2015	457 839	213 585
<i>Var. 99-10</i>	<i>13,8 %</i>	<i>31,2 %</i>
<i>Var. 10-15</i>	<i>10 %</i>	<i>7,80 %</i>
<i>Var.99-15</i>	<i>25 %</i>	<i>41,38 %</i>

Source : Insee, retraitement CRC

La croissance démographique et la création d'entreprises ont contribué à la création d'emplois, laquelle a progressé de 41,38 % entre 1999 et 2015, passant de 151 072 à 213 585, soit plus de 1,5 fois plus vite que la population. Elle a toutefois été beaucoup plus soutenue entre 1999 et 2010 qu'entre 2010 et 2015 : dans cette dernière période, pendant que la population croissait de 10 %, l'emploi a progressé de 7,8 % et cette croissance s'est plus portée sur la petite couronne (+ 8,7 %) que sur Montpellier (+ 7,4 %), la grande couronne étant encore plus dynamique (+ 9,7 %). La progression de 3M demeurerait plus importante que celle de la moyenne des métropoles (+ 2,7 %), mais aussi que celles du département (+ 6,4 %) et de la région (+ 2,4 %). Si la part de l'emploi métropolitain rapportée à l'emploi départemental avait modérément progressé entre 2010 (50,8 %) et 2015 (51,5 %), en revanche, 3M représentait 62 % des créations d'emplois héraultaises et son aire urbaine 75 %.

Un bassin d'emploi qui peine à absorber l'afflux d'actifs

La croissance de la population, plus rapide que celle des emplois entre 2011 et 2016, explique l'évolution du taux d'activité (+ 0,4 %), plus rapide que celle du taux d'emploi (+ 0,2 %) entre 2011 et 2016, ainsi que la progression de la part des chômeurs, de 11,3 % à 12,3 %.

tableau 6 : l'évolution de la population active

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	VAM
Ensemble	294 080	297 929	302 160	306 868	310 680	314 383	1,3 %
Marqué actifs en %	67,6	67,9	68,2	68,4	68,8	69,1	0,4 %
actifs ayant un emploi en %	56,3	56,4	56,3	56,4	56,6	56,8	0,2 %
chômeurs en %	11,3	11,5	11,9	12	12,2	12,3	1,7 %
Inactifs en %	32,4	32,1	31,8	31,6	31,2	30,9	- 0,9 %
élèves, étudiants et stagiaires non rémunérés en %	17	17,4	17,6	17,8	17,7	17,8	0,9 %
retraités ou préretraités en %	6,2	5,8	5,4	5,1	4,8	4,5	- 6,2 %
autres inactifs en %	9,2	8,9	8,7	8,7	8,6	8,7	- 1,1 %

Source : Insee, retraitement CRC

Le chômage est plus important dans la commune de Montpellier (21,5 % des actifs en 2015) qu'à l'échelle de la métropole (15,3 %) et de l'aire urbaine (16,5 %).

tableau 7 : l'activité des 15-64 ans en 2015

Indicateurs	3M	Commune Montpellier	Moyenne métropoles	Aire urbaine Montpellier
Taux d'activité ⁹	68,8 %	65,1 %	71,5 %	70,3 %
Taux d'emploi ¹⁰	56,6 %	51,1 %	60,5 %	58,7 %
Part des chômeurs dans la population active ¹¹	17,8 %	21,5 %	15,3 %	16,5 %

Source : Insee, retraitement CRC

Les taux d'activité, d'emploi et de chômage de la moyenne des métropoles montrent des niveaux meilleurs que ceux de 3M. Ainsi, si la dynamique économique de cette dernière est plus importante en tendance, elle demeure insuffisante pour créer des emplois à hauteur des migrations provoquées par son attractivité et le chômage touche les personnes peu qualifiées comme les plus qualifiées (59,7 % de personnes possédant au moins le baccalauréat, soit plus que pour la moyenne des métropoles à 52,9 %). En réponse, M. Saurel a fait état d'une progression de la création d'emplois importante et consécutivement d'une diminution du taux de chômage, en fin de période 2014-2020, mais sur la zone d'emploi de Montpellier, qui compte quatre fois plus de communes (122) et moitié plus de population (684 k) que l'EPCI.

tableau 8 : données sociales en 2015

Indicateurs	3M	Commune Montpellier	Moyenne métropoles	Aire urbaine Montpellier
Taux de ménages imposés	53,6 %	48,0 %	56,5 %	54,5 %
Taux de pauvreté	19,4 %	26,5 %	16,5 %	17,3 %
Intensité de la pauvreté	23,3 %	24,4 %	22,1 %	22,9 %
Part des personnes possédant au moins le baccalauréat	59,7 %	60,8 %	52,9 %	58,4 %

Source : Insee, retraitement CRC

Les phénomènes de paupérisation qui en découlent sont majorés, comme l'attestent la part des ménages non imposés, le taux et l'intensité de la pauvreté, plus concentrés sur la commune de Montpellier que dans le reste de la métropole ou de l'aire urbaine.

Aussi la métropole, dont le même département pilote le développement économique et l'insertion, a engagé des actions en faveur de l'emploi, notamment dans le cadre du contrat de ville 2015-2020 : le projet pour l'emploi métropolitain est ainsi destiné à « soutenir le développement de l'activité économique pour et dans les quartiers », en mobilisant les entreprises en faveur de l'emploi des plus jeunes, afin de favoriser le développement urbain. 160 entreprises montpelliéraines ont ainsi signé la « charte entreprises et quartiers » et 62 autres actions ont été mises en œuvre en 2018 pour soutenir l'entrepreneuriat dans les quartiers, favoriser l'apprentissage, du français en particulier. 3M a également renforcé l'utilisation des clauses sociales dans ses marchés et ceux de 25 autres acheteurs publics du territoire (241 668 heures en 2018, contre 33 000 en 2014), en créant une « plateforme collaborative métropolitaine clause sociale », chargée d'accompagner les bénéficiaires et les maîtres d'ouvrage dans le cadre de conventions de coopération.

1.1.2.3. Un foncier économique en tension

Par délibération du 24 novembre 2016, la métropole de Montpellier a défini des orientations stratégiques pour l'accueil des entreprises pour la période 2017-2032, mais elle n'a

⁹ Actifs / population des 15-64 ans.

¹⁰ Actifs ayant un emploi / population des 15-64 ans.

¹¹ Chômeurs / actifs.

pas encore adopté de schéma d'accueil ; elle gère directement plusieurs hôtels d'entreprises et ateliers-relais, mais a confié les missions d'aménagement de zones d'activité à la société publique locale SA 3M¹². Ces zones d'activité (cf. annexe 3), qui représentent 999 hectares, sont actuellement réparties sur 8 secteurs géographiques et 19 implantations ; elles accueillent 3 321 entreprises et 37 260 emplois.

Le bilan 2018 du service d'implantation des entreprises rend compte d'une professionnalisation du service rendu aux entreprises : le traitement des demandes a progressé, le nombre de projets en portefeuille (533) a diminué, le taux de transformation des projets s'est amélioré (23 %, contre 15 % les années précédentes) et le service des implantations détecte désormais 73 % des projets, contre 66 % en 2017 et moins de 50 % avant 2010, ceci dans un contexte où 89 % des projets concernent une création (38 %) ou un transfert depuis un autre territoire (51 %) et seulement 11 % des extensions. Le niveau des transactions est également en augmentation, avec 104 000 m² sur le marché tertiaire, contre 73 000 m² en moyenne sur la décennie, 81 000 m² sur le marché des locaux d'activités, soit 21 % de plus que la moyenne décennale et 9,3 ha sur le foncier économique, contre 10 ha en 2017 et 5 ha en 2016. Pour autant, 60 % du portefeuille actif demeurerait « en cours » fin 2018, soit des demandes d'implantation encore sans solution.

Dans le contexte de croissance évoqué, la délibération précitée faisait ressortir la nécessité de diversifier l'offre de surfaces tertiaires, de maîtriser le rythme de libération des droits à construire en fonction des besoins identifiés, de renforcer l'offre de foncier d'« activités », notamment celles de type économie productive, et de transformer le potentiel de recherche en industrie de pointe. Le diagnostic réalisé en 2018 dans le cadre du renouvellement du schéma de cohérence territoriale (SCoT) mettait en lumière un déséquilibre de l'offre et de la demande : si le tertiaire urbain présente un risque de surcapacité de 30 ha à l'horizon 2032, en revanche le risque est inverse concernant les zones d'activité.

Les besoins en surfaces sont estimés à 280 ha d'ici 2032 (17,5 ha par an) pour l'économie locale, sans compter 90 à 150 ha pour l'économie productive à importer, soit au total un besoin d'augmentation du parc de près de moitié en 15 ans, alors que le potentiel identifié est de 115 ha sur la même période : le déficit de surface disponible serait ainsi compris entre 165 et 315 ha. Les marges de manœuvre foncières se sont ainsi réduites par rapport au besoin de surfaces requis par la création d'entreprises, d'autant que la construction de logements liée à la croissance démographique est également forte et consommatrice d'espaces disponibles. Jusqu'en 2019, le principal projet d'ampleur était la création du quartier Cambacérès, à l'horizon 2022 avec seulement 12 ha d'espaces économiques, dont 0,8 consacré à la nouvelle halle dédiée à la French Tech. M. Saurel a indiqué que le document d'orientation et d'objectifs du SCoT, adopté en novembre 2019, prévoit d'ici 2040 des extensions urbaines réparties entre tissu économique (640 ha) et tissu mixte (logement, équipements... : 860 ha). Il indique également promouvoir une gestion du foncier d'entreprises à une échelle dépassant la métropole, au travers de partenariats avec les EPCI voisins, afin de favoriser l'implantation sur leur territoire d'entreprises attirées par la zone d'emploi montpelliéraine.

¹² Société d'aménagement de 3M.

1.1.3. Les effets de la croissance urbaine sur les besoins de la population

1.1.3.1. Les besoins en matière de logement

Entre 1968 et 2010, le nombre de logements construits par an a oscillé entre 3 000 et 4 000, avant de progresser à 5 000 entre 2010 et 2015. Il s'agissait essentiellement de résidences principales, lesquelles constituaient plus de 90 % du parc en 2015, cette proportion étant inchangée depuis 1968.

tableau 9 : évolution du nombre de logements

	1968	1975	1982	1990	1999	2010	2015
Ensemble	69 513	95 481	115 979	146 583	183 766	218 786	245 298
<i>Variation</i>		37,4 %	21,5 %	26,4 %	25,4 %	19,1 %	12,1 %
<i>Créations de logements par an en moyenne</i>		3 710	2 928	3 826	4 131	3 184	5 302
Résidences principales	63 257	85 821	104 064	128 831	163 583	194 956	220 065
Résidences secondaires et logements occasionnels	1 700	2 506	3 170	6 067	5 398	7 488	8 112
Taux de logements vacants	6,6 %	7,5 %	7,5 %	8,0 %	8,0 %	7,5 %	7,0 %

Source : Insee, retraitement CRC

Le rythme de construction de logements, entre 1975 et 2015, a été proportionnel à celui de la croissance de la population : le rapport entre nouveaux habitants et logements construits s'est ainsi maintenu entre 1,3 et 1,5 tout au long de cette période. Ce ratio était toujours assez nettement inférieur à la moyenne française, qui n'a atteint les deux habitants par logement qu'en 2015. Il est à la fois cause et conséquence de la surreprésentation d'une population jeune et étudiante et de l'évasion résidentielle des ménages avec enfants vers les pourtours de l'aire urbaine ; la grande couronne montpelliéraine présentait en effet un ratio compris entre 1,7 et 2,1 habitants par logement créé entre 1975 et 2010, puis réduit à 1,3 entre 2010 et 2015, en lien avec le développement d'une offre en direction des étudiants.

Cette spécificité explique qu'en dépit d'une apparente surproduction de logements, le taux de vacance ait diminué de 8 % en 1999 à 7 % en 2015, soit une valeur comparable à la moyenne des métropoles (7,3 %). En revanche, si le parc de logements des autres métropoles a eu tendance à décroître légèrement entre 1999 et 2015 (- 0,5 %), celui de 3M a augmenté de 33,5 % dans la même période. Le peuplement s'est ainsi accompagné d'une densification de l'habitat (1 103 habitants au km² en 2015 pour 3M, légèrement au-dessus de la moyenne des métropoles à 1 049) et d'une augmentation de la sélectivité du parc immobilier, avec plusieurs conséquences : l'évasion résidentielle des ménages, des tensions sur le parc locatif social et le blocage de certains parcours résidentiels de locataires. Aussi le PLH 2013-2018 se donnait-il plusieurs objectifs complémentaires : le maintien d'une cible de construction de 5 000 logements neufs par an, dont 1 250 logements sociaux, mais aussi la diversification et la répartition de l'offre sur le territoire, afin de la rendre accessible, y compris aux publics spécifiques (jeunes, seniors, personnes handicapées, ménages défavorisés).

Dans un contexte de tension qui perdure¹³, le PLH 2019-2024, adopté en novembre 2019, prévoit de maintenir un rythme de création de 5 200 logements par an, dont 3 600 destinés aux nouveaux arrivants, 1 150 pour la fluidification des parcours résidentiels des ménages locaux et 450 pour la reconstitution de l'offre dans le cadre de la politique de la ville.

¹³ 17 communes de la métropole ont été classées en zone A et 9 communes en zone B à l'occasion de la révision nationale du zonage d'investissement locatif.

1.1.3.2. Les enjeux en matière de mobilité

Le plan de déplacements urbains (PDU) 2010-2020 prend également en compte l'évolution démographique, ainsi que la polarisation de la métropole par la ville-centre de Montpellier au titre des déplacements domicile-travail. Le taux d'attractivité de la commune (49,4 %), supérieur à ceux de la métropole (28,7 %) et de l'aire urbaine (15,6 %), l'atteste, tout comme le taux d'autarcie de la commune (75,4 %), témoin d'une concentration concomitante de l'emploi et de la population.

tableau 10 : les navettes domicile-travail en 2015

Indicateurs	Commune Montpellier	3M	Aire urbaine Montpellier	Moyenne métropoles
Taux d'autarcie ¹⁴	75,4 %	85,6 %	89,3 %	89,5 %
Taux de fuite ¹⁵	24,6 %	14,4 %	10,7 %	10,5 %
Taux d'attractivité ¹⁶	49,4 %	28,7 %	15,6 %	24,7 %

Source : Insee, retraitement CRC

Cette polarisation évolue toutefois : si la commune de Montpellier concentre en effet une part prépondérante, bien qu'en diminution, des emplois de la métropole (70,8 % en 2015, contre 84,5 % en 1968) et de l'aire urbaine (60,2 % en 2015, contre 74,2 % en 1968), le taux de fuite y est supérieur (24,6 %) à ceux de la métropole (14,4 %) et de l'aire urbaine (10,7 %), signe que les emplois créés dans la petite et la grande couronnes sont attractifs pour les résidents de Montpellier. La comparaison avec la moyenne des métropoles montre pour 3M une plus grande interaction entre commune-centre, petite et grande couronnes, ainsi qu'une plus grande attractivité de l'aire métropolitaine vis-à-vis de sa périphérie, mais aussi son taux de fuite plus important vers cette même périphérie.

Le PDU identifie le gain d'attractivité de ces couronnes, non seulement pour les trajets domicile-travail, mais aussi pour les déplacements relatifs aux achats ou aux études, pour conclure au caractère de plus en plus multipolaire de la mobilité quotidienne au sein du territoire. Dans ce contexte, la prépondérance des trajets automobiles est favorisée à la fois par l'inégale desserte des transports publics entre le cœur et les périphéries de l'ensemble urbain, mais aussi par la limitation des déplacements courts par l'aménagement de l'espace public.

Aussi le PDU axe-t-il l'action métropolitaine sur trois priorités de développement : les déplacements courts, les mobilités alternatives à l'automobile et l'offre de transports intermodale. Dans ces perspectives, la métropole a notamment adopté un schéma directeur des mobilités actives, destiné à porter à 10 % la part modale du vélo dès les premières années 2020 ; elle participe également à une étude relative à l'étoile ferroviaire montpelliéraine, livrable en 2020 et visant une optimisation des transports périurbains.

Le transport était en 2015 la seule catégorie pour laquelle 3M présentait un taux d'équipement pour 1 000 habitants (0,5) en retrait de celui des métropoles de l'échantillon (0,8) : ce ratio, qui ne regarde pas que des équipements de la compétence de l'EPCI¹⁷, témoigne d'un besoin de rattrapage significatif au regard de la progression rapide de la population.

¹⁴ Travaillent et résident dans la zone / travaillent et résident dans la zone + travaillent dans une autre zone.

¹⁵ Travaillent dans une autre zone / travaillent et résident dans la zone + travaillent dans une autre zone.

¹⁶ Résident dans une autre zone / travaillent et résident dans la zone + résident dans une autre zone.

¹⁷ Taxis, aéroports, gare voyageurs d'intérêt national et gare voyageurs d'intérêt local.

1.2. Un établissement public de coopération intercommunale gagnant en intégration

1.2.1. L'éligibilité à la transformation en métropole

1.2.1.1. Un statut de métropole issu de la loi et obtenu sur demande

Depuis le 1^{er} janvier 2015, 3M est une métropole, au sens de l'article L. 5217-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui la définit comme : « un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional. Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré ».

Ce nouvel EPCI est issu de la transformation de la communauté d'agglomération (CA) de Montpellier, à périmètre inchangé, par le décret n° 2014-1605 du 23 décembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Montpellier Méditerranée Métropole ». La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), ayant modifié l'article précité du CGCT, l'y avait rendue éligible¹⁸ sous conditions : si l'agglomération comprenait plus de 400 000 habitants en 2015, en revanche, son aire urbaine (599 365 habitants) ne répondait pas au critère de transformation de droit en métropole fixé à 650 000 habitants. La CA de Montpellier a ainsi dû demander sa transformation, sous réserve de répondre aux conditions d'éligibilité suivantes :

- elle devait constituer un ensemble de plus de 400 000 habitants et inclure dans son périmètre le chef-lieu de région ;
- un accord devait être « exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci » (cf. annexe 4).

Parmi les 11 métropoles créées au titre de la loi MAPTAM, seules 3, dont 3M, l'ont été sur leur demande et les 8 autres l'ont été de droit (cf. annexe 5). 3M fait également partie des 4 ex-communautés d'agglomération transformées au cours de cette vague¹⁹, les 7 autres métropoles créées étant d'ex-communautés urbaines.

1.2.1.2. Les effets attendus

La délibération n° 12363 du 17 juillet 2014, qui visait la saisine des communes pour l'approbation de la demande de transformation en métropole, identifiait les objectifs et les conditions de réussite de cette évolution. Celle-ci était ainsi qualifiée d'« indispensable » pour :

- faire entendre la voix du territoire grâce à l'exercice des compétences métropolitaines en matière de développement du territoire, mais aussi grâce à l'association à l'élaboration du

¹⁸ « Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Insee, de plus de 650 000 habitants. »

¹⁹ La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ayant élargi les critères d'éligibilité, 7 EPCI se sont ajoutés aux 12 métropoles alors constituées, portant leur nombre à 19 (cf. annexe 5). Ainsi, une majorité de métropoles a désormais été créée sur demande (67,9 %) et les ex-CA représentent 31,6 % de la catégorie.

contrat de plan État-région et des schémas de planification pour l'aménagement, le développement économique, l'innovation, les transports, l'enseignement supérieur et la recherche ;

- préserver le rayonnement et l'attractivité économique du territoire par le soutien à la création ou à la reprise d'entreprises, le pilotage de pôles de compétitivité ou la participation au capital des sociétés d'accélération du transfert de technologie ;
- garantir le développement équilibré des communes par la gestion des grands réseaux urbains et de voirie, mais aussi l'organisation et la transition énergétiques ;
- préserver les ressources financières, en obtenant, à l'instar des communautés urbaines, un niveau de dotation globale de fonctionnement d'au moins 60 € par habitant.

Dès ce stade, la transformation en métropole était considérée par 3M comme un vecteur d'affirmation dans un contexte de « modernisation des territoires », incluant la fusion des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et ses conséquences possibles sur le statut de capitale régionale de Montpellier.

1.2.1.3. Le consensus intercommunal

La délibération précitée²⁰ faisait suite à des discussions en conseils municipaux et à des réunions publiques où des craintes s'étaient exprimées concernant la perte des compétences d'aménagement de l'espace public, en particulier la voirie communale. Elle soulignait par conséquent, en cohérence avec les dispositions de la loi relatives à l'approbation des conseils municipaux, la nécessité d'une transformation « consentie, partagée et négociée avec les maires », passant par la constitution d'une conférence des maires, l'élaboration et l'adoption par cette instance d'un « pacte de confiance », ainsi que le déploiement d'une « plateforme d'ingénierie au service des communes ». Était enfin évoquée une coopération avec les EPCI environnants, pouvant prendre à terme la forme d'un pôle métropolitain, pour porter une « stratégie métropolitaine en matière de tourisme, de développement économique, et plus largement de développement du territoire ».

La délibération n° 12661 du 18 décembre 2014, préalable à la publication du décret précité, confirmait la vigilance des communes sur six enjeux :

- le périmètre des compétences transférées et la définition de l'intérêt métropolitain ;
- la répartition des rôles entre métropole et communes ;
- l'équilibre financier entre métropole et communes ;
- la gestion des personnels selon des modalités communes ;
- le maintien d'un équilibre des organisations communales ;
- la maîtrise du coût des services publics.

Le pacte de confiance a fait l'objet d'une délibération d'évaluation à un an²¹ complétant ces orientations et annonçant la création de guichets uniques de proximité, l'élaboration d'une charte de gouvernance du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), ainsi que la définition des modalités d'association des maires à la territorialisation de la gestion de l'espace public.

²⁰ Votée avec 3 votes contre et 11 abstentions sur 92 suffrages.

²¹ Délibération du 22 juillet 2015.

1.2.2. L'accroissement des compétences et de l'intégration fiscale

1.2.2.1. L'évolution des compétences exercées

L'enrichissement des compétences

La transformation en métropole s'est traduite par un triplement du nombre des compétences exercées antérieurement par la CA. Les nouvelles compétences exercées de plein droit en vertu de l'article L. 5217-2 du CGCT concernaient pour partie des champs encore non investis : la gestion de l'espace public et les réseaux d'énergie. Seuls les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la culture et du sport, soit des compétences exercées à titre facultatif par la CA de Montpellier, n'ont pas été affectés par ces transformations.

tableau 11 : les compétences exercées par l'agglomération puis par la métropole

Compétences	Antérieurement exercées par la CA	Nouvellement exercées par la métropole
Énergies		<ul style="list-style-type: none"> . Gestion de la concession de distribution du gaz et de l'électricité . Réseau de chaleur
Habitat	<ul style="list-style-type: none"> . Adoption d'un PLH . Logement social et logement des personnes défavorisées 	<ul style="list-style-type: none"> . Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage . Amélioration du parc immobilier, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
Eau et assainissement	<ul style="list-style-type: none"> . Préservation de la qualité de l'eau . Production et distribution d'eau potable . Traitement des eaux usées 	
Déplacements	<ul style="list-style-type: none"> . Organisation de la mobilité durable (tram, bus, mobilités douces) 	<ul style="list-style-type: none"> . Gestion des parcs et aires de stationnement . Création et entretien des infrastructures à l'usage des véhicules électriques . Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> . Gestion des déchets . Lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores . Élaboration et adoption du plan climat énergie territorial 	<ul style="list-style-type: none"> . Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations . Contribution à la transition énergétique
Innovation, économie et emploi	<ul style="list-style-type: none"> . Soutien à la recherche, à l'enseignement supérieur et aux entreprises innovantes . Aménagement et gestion des zones d'activité d'intérêt communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> . Aménagement et gestion de l'ensemble des zones d'activité . Participation au pilotage des pôles de compétitivité . Participation au capital des sociétés de transfert de technologies . Promotion du tourisme
Culture et sport	<ul style="list-style-type: none"> . Construction, gestion et entretien des équipements d'intérêt métropolitain 	
Cohésion sociale	<ul style="list-style-type: none"> . Politique de la ville 	<ul style="list-style-type: none"> . Fond d'aide aux jeunes . Fond de solidarité pour le logement
Espace public		<ul style="list-style-type: none"> . Création, entretien et aménagement des voiries et espaces publics
Aménagement et urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> . Aménagement de sites stratégiques métropolitains 	<ul style="list-style-type: none"> . Élaboration du PLUi . Valorisation du patrimoine naturel et paysager . Constitution de réserves foncières

Source : 3M, retraitement CRC

Sinon, l'enrichissement des compétences aura eu pour effet de faire gagner en consistance et en cohérence l'exercice de certaines d'entre-elles :

- le champ du développement économique inclut désormais la promotion du tourisme dans une logique d'attractivité globale du territoire ;
- le champ des déplacements comprend la gestion des stationnements et la participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares, favorisant une approche multimodale ;
- le champ de l'aménagement et de l'urbanisme inclut l'élaboration du PLUi et la constitution de réserves foncières, permettant une approche du territoire, complémentaire du SCoT ;
- le champ de l'environnement comporte la gestion des milieux aquatiques, dont le cycle de l'eau, et la transition énergétique ;
- le champ de la cohésion sociale ajoute à la politique de la ville des dispositifs spécifiques de prévention (FAJ, FSL).

La transformation en métropole a été sans incidence sur la définition antérieure de l'intérêt communautaire. Les délibérations ultérieures ont essentiellement eu pour objet la reconnaissance de manifestations culturelles (comédie du livre, agora des avoires), d'équipements (parc multi-glisses, médiathèque, création d'un cimetière métropolitain). Il est à noter que la délibération n° 14288 du 14 décembre 2016 a eu pour objet de réaffirmer l'absence d'intérêt métropolitain des équipements socioculturels et socioéducatifs.

tableau 12 : évolution des dépenses par fonction en section de fonctionnement (en k€)

Chapitre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Part Moyenne	
							2013	2018
Services généraux	25 305	24 235	23 867	27 108	32 847	36 661	8,8%	10,8%
Sécurité	15 767	15 874	17 532	17 413	17 767	17 948	5,5%	5,3%
Enseign., form. professionnelle, apprent.	10 730	11 848					3,7%	0,0%
Cult., vie soc., jeun., sports, loisirs	84 547	83 650	84 699	86 140	87 169	96 491	29,4%	28,5%
Aménagement des territoires et habitat	141 542	150 076	167 382	166 287	173 657	173 742	49,2%	51,4%
<i>dont environnement</i>			95 059	93 922	92 776	92 541	0,0%	27,4%
<i>dont transports</i>			62 512	54 137	63 521	57 598	0,0%	17,0%
Action économique	9 972	8 805	11 055	11 894	12 983	12 904	3,5%	3,8%
Total dépenses ventilées	287 863	294 487	304 536	308 841	324 423	338 037		

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

L'évolution des dépenses par fonction traduit en partie l'évolution des compétences : en dépenses de fonctionnement, la part relative de la culture et du sport, qui témoignait d'un fort niveau d'intégration avant la transformation en métropole, est demeurée importante, près de 30 % du total, avec un niveau de dépenses en croissance (+ 11 M€). C'est toutefois la compétence d'aménagement (+ 32 M€, passant de 49,2 % à 52,3 % du total) qui a pris une place prépondérante, en rapport avec les transferts sur l'espace public²².

Quant aux services généraux, affectés notamment par la création de services communs dans le cadre de la mutualisation (cf. *infra*), leur niveau de dépenses (+ 11 M€) et leur part relative (9,1 % en 2018) se sont accrus. L'action économique a vu ses dépenses augmenter de près d'un tiers, mais sa part relative demeure limitée (3,6 % du total) alors que c'est le premier domaine

²² Cette progression des dépenses sur le budget principal est d'ailleurs minorée des transferts réalisés au budget annexe « transports » en 2015 (environ 60 M€ de charges en 2018).

d'action des métropoles²³. Le niveau de dépenses en la matière est en cohérence avec le mode d'intervention privilégié par 3M, soit une démarche d'animation fondée sur celle d'un écosystème d'innovation.

tableau 13 : évolution des dépenses par fonction en section d'investissement (en k€)

Chapitre	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Part moyenne	
							2013	2018
Services généraux	3 641	3 707	5 195	3 240	4 398	2 949	2,93 %	2,33 %
Sécurité	65	52	85	426	965	1 235	0,05 %	0,98 %
Cult., vie soc., jeun., sports, loisirs	17 724	16 701	19 797	15 468	22 338	25 027	14,28 %	19,79 %
Aménagement des territoires et habitat	85 550	100 598	66 116	78 669	73 175	86 295	68,93 %	68,23 %
<i>dont environnement</i>			11 462	8 146	6 721	8 014	0,0 %	6,34 %
<i>dont transports</i>			14 491	27 193	30 256	42 817	0,0 %	33,85 %
Action économique	17 138	21 768	14 051	9 668	7 747	10 976	13,81 %	8,68 %
Total opérations ventilées	124 117	142 826	105 245	107 472	108 623	126 483		

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

En matière d'investissement, le niveau de dépenses apparaît quasi inchangé entre 2013 et 2018, au global comme sur la seule compétence d'aménagement. La culture et le sport conservent une dynamique importante, avec une croissance des dépenses de près de 5 M€ (20 % du total en 2018). La chambre relève le recul tendanciel des investissements consacrés à l'action économique : 17 M€ en 2013, 11 M€ en 2018. Sinon, le budget principal a augmenté ses investissements en matière de transports (de 15 M€ en 2015 au budget principal à 43 M€ en 2018) sur les comptes relatifs aux voiries départementale, communale et métropolitaine.

L'économie des transferts de compétences

La délibération n° 12661 du 18 décembre 2014 a établi les orientations pour le transfert des compétences des communes à la métropole :

- en matière de voirie, en fixant limitativement les éléments transférés, en confirmant le pouvoir de police des maires et en prévoyant une charte de gouvernance de la voirie définissant des enveloppes financières communales en fonctionnement et en investissement ;
- en matière d'urbanisme en prévoyant l'association des communes et du public au futur PLUi, en concentrant l'exercice des compétences métropolitaines sur la gestion des réserves foncières et en renvoyant à des arbitrages en conférence des maires le transfert du droit de préemption urbain et de la fiscalité de l'urbanisme ;
- en matière de développement économique, en annonçant la création d'un office de tourisme métropolitain fusionné, avec maintien du statut associatif initial de l'office de tourisme de Montpellier ;
- en matière d'infrastructures et réseaux de télécom, d'habitat et de logement, en renvoyant aux dispositions de la loi.

La délibération précitée rappelait également que serait mise en œuvre une période transitoire d'un an, en 2015, par application des dispositions des articles L. 5215-27 et L. 5217-7 du CGCT, au cours de laquelle les communes continueraient d'assurer les missions transférées à

²³ Premier alinéa de l'article L. 5217-2 du CGCT relatif aux compétences exercées par les métropoles.

la métropole au 1^{er} janvier 2015 par des « conventions en vue de l'exercice transitoire des compétences nouvelles de la métropole ». Les procédures relevant du code de l'urbanisme et les contrats ayant pour objet la révision du plan local d'urbanisme devaient seuls être repris immédiatement par 3M. Ainsi, les communes continuaient d'exercer les compétences avec leurs moyens habituels, mais pour le compte de la métropole. À l'issue, les biens et personnels seraient transférés ou mis à disposition de 3M. Un volet opérationnel et financier a été ajouté à chaque convention, pour un coût total de 35 M€ pour la métropole sur l'exercice 2015.

Elle définissait enfin les modalités de conduite du projet en trois phases : l'avant-projet (novembre 2014 à avril 2015) pour l'état des lieux et l'engagement du schéma de mutualisation ; le projet opérationnel (mai à décembre 2015) pour préparer les transferts (effectifs, flux financiers, marchés) et élaborer un guide pratique de fonctionnement ; le projet détaillé (janvier à juin 2016) pour définir l'organisation et son adaptation par une démarche de retours d'expérience.

Conformément aux dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) fixant à au moins trois, sur une liste limitative de huit²⁴, le nombre de compétences à transférer du département à la métropole, département et métropole ont négocié dans le cadre de la commission locale de l'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) pour aboutir à un accord approuvé dans la délibération n° 14401 du 22 décembre 2016 qui précise le périmètre des compétences transférées par le département :

- l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité logement, qui complète les interventions de 3M en matière de logement ;
- l'aide aux jeunes en difficulté, en cohérence avec la compétence sur la politique de la ville ;
- en matière culturelle, la gestion des équipements du domaine d'O, qui s'ajoutent aux équipements métropolitains ;
- la gestion des routes classées dans le domaine public départemental ainsi que leurs dépendances et accessoires, situées sur le territoire métropolitain (sauf deux tronçons), complétant les transferts de voirie des communes.

Cette délibération précisait également les modalités progressives de transfert des personnels et des compensations financières en fonctionnement et en investissement. Comme pour les communes, une période transitoire de poursuite de l'exercice de ses compétences antérieures par le département a été convenue, pour une durée de six mois renouvelable à compter du 1^{er} janvier 2017. Ces principes ont été retranscrits dans trois conventions du 23 décembre 2016 et le transfert des routes départementales a été confirmé par arrêté préfectoral n° 2016-1-1361.

²⁴ Attribution des aides au titre du fonds de solidarité logement ; missions confiées au service public d'action sociale ; adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion ; aide aux jeunes en difficulté ; actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ; personnes âgées et action sociale ou une partie de ces compétences (hors prestations légales d'aide sociale) ; tourisme, culture et construction, exploitation et entretien des équipements et des infrastructures destinées à la pratique du sport ou une partie de ces compétences ; construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges.

tableau 14 : les montants de référence des transferts évalués par Montpellier Méditerranée Métropole

en k€	Fonctionnement			Investissement		Compensations financières
	Masse salariale	Autres dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	
Transferts communaux	14 286	43 527	14 387	37 348	12 898	67 876
<i>dont espace public</i>	13 334	37 959	6 462	31 932	12 883	63 880
<i>part espace public</i>	93,3 %	87,2 %	44,9 %	85,5 %	99,9 %	94,1 %
Transferts départementaux	2 388	8 497	506	5 583	0	15 961
<i>part espace public</i>	82,6 %	13,6 %	88,4 %	100,0 %		51,7 %
<i>part FSL</i>	16,4 %	26,9 %	11,6 %	0,0 %		16,4 %
<i>part aide jeunes</i>	0,2 %	3,0 %	0,0 %	0,0 %		1,6 %
<i>part culture</i>	0,0 %	56,2 %	0,0 %	0,0 %		29,9 %
Total transferts	16 674	52 024	14 894	42 931	12 898	83 837

Source : 3M, retraitement CRC

Selon les évaluations de 3M (cf. annexe 6 et annexe 7), au terme de ce double processus, la métropole se voyait attribuer 84 M€ de compensations financières, dont 68 M€ de la part des communes et 16 M€ de la part du département. Dans les deux cas, les dépenses transférées dépassaient de loin les recettes transférées, de sorte que les compensations financières auraient couvert 71,3 % des charges transférées par les communes et 96,9 % des charges transférées par le département. Dans les deux cas aussi, les transferts relatifs à l'espace public constituaient la part la plus importante des compensations : 94,1 % pour les communes et 51,7 % pour le département.

Au bilan, les transferts ont concerné exclusivement l'espace public, à hauteur de 255 M€ d'actifs pour le département et de 1 Md€ d'actifs pour les communes, accompagnés de 21 M€ de dettes. Le transfert de l'actif des communes, réglé dans le courant 2018 après d'ultimes délibérations municipales, a fait l'objet d'un accompagnement par un cabinet spécialisé. Le détail en a été transmis au comptable public pour intégration sur le même exercice. Au total, la seule commune de Montpellier y représente 47 % des actifs transférés.

Les mouvements de personnels se sont poursuivis jusqu'en 2018 : l'année 2016, au terme des conventions de gestion provisoire, a vu le transfert de l'essentiel des agents communaux concernés par la compétence espace publics, avec 432 recrutements par transfert de compétences, dont près de 80 % issus de la commune de Montpellier. Les 57 agents du département ont été transférés entre 2017 et 2018.

1.2.2.2. L'actualisation de l'exercice de la compétence espace public

Un cadre renouvelé pour la compétence aménagement

Par délibération du 29 juin 2015, la métropole a engagé le projet « Montpellier Métropole territoires », dans la continuité de la transformation en métropole et en amont de l'élaboration de documents de planification réglementaires (SCoT, PLUi, PLH, PDU, plan climat-air-énergie territorial).

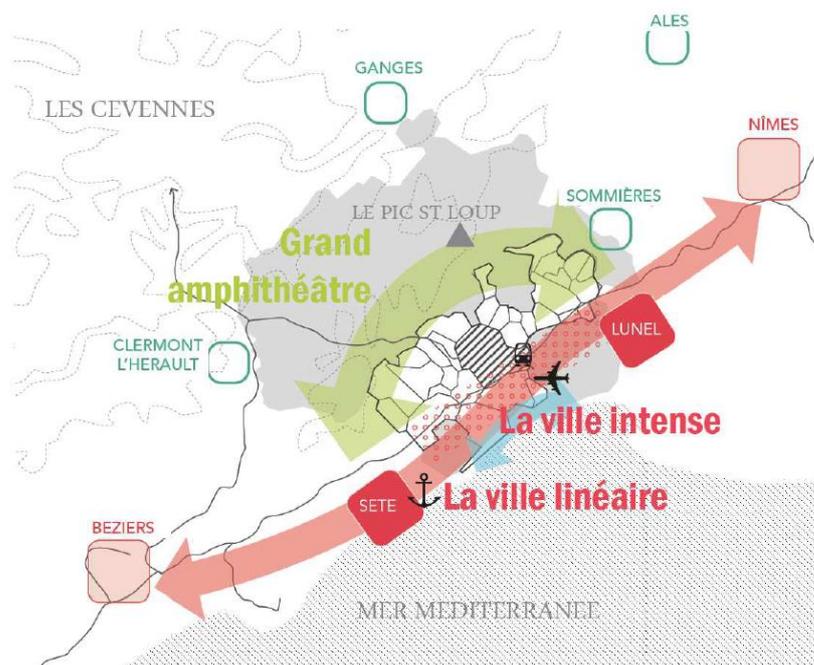
Le projet définissait sept piliers de développement, repris par la suite dans tous les documents stratégiques de la métropole et censés structurer l'action des services : la santé, dans son approche environnementale intégrée à l'écosystème local ; le numérique, avec ses incidences sur les modes de travail et la mixité urbaine ; la mobilité et les transports, dans une approche multimodale favorisant les courtes distances ; le développement économique, le tourisme et l'industrie, en cohérence avec les attentes des entreprises ; l'agroécologie et l'alimentation, dans

une perspective d'aménagement durable du territoire ; la culture, le patrimoine et l'université, en tant que facteurs identitaires, de cohésion et de rayonnement ; le commerce et l'artisanat enfin, avec des objectifs de requalification et de reconquête des territoires.

La démarche devait s'appuyer sur le conseil de développement, installé le 4 mars 2015²⁵ (en lieu et place du conseil de développement de la CA de Montpellier), qui a produit plusieurs contributions²⁶.

Dans sa contribution au projet « Montpellier Métropole territoires », le conseil de développement avait identifié quatre enjeux prioritaires (préserver la ville, la nature dans la ville, mieux connecter les territoires entre eux, trouver une identité du territoire) et quatre autres enjeux (emploi, attractivité du territoire, ville multifonctionnelle, connecter les gens, lieux et activités, ville comme poumon de convivialité), avant d'énoncer des propositions concrètes, largement reprises dans le projet. Au terme de la concertation, ce sont cinq axes structurants qui ont été retenus lors de la validation du projet par la délibération n° 14405 du 25 janvier 2017 : révéler le paysage de la métropole comme bien commun à travers la figure d'un grand parc métropolitain ; acclimater la métropole : anticiper les risques climatiques pour mieux les apprivoiser ; structurer une armature urbaine d'échelle métropolitaine pleinement intégratrice ; favoriser la mobilité pour tous ; consolider le socle économique de la métropole pour accroître son attractivité.

carte 1 : la représentation de l'espace métropolitain dans le projet « Montpellier Métropole territoires »



Source : 3M

²⁵ Délibération du 5 février 2015. Il rassemble 250 membres issus de la société civile, au sein de commissions thématiques (santé, mobilité, numérique, tourisme, agroécologie, culture, patrimoine et enseignement supérieur) censées aux 7 piliers identifiés en 2015 pour le développement métropolitain. Son bureau est composé de la présidente et des présidents des 6 commissions. Il adhère à l'association des présidents de conseils de développement (70 conseils).

²⁶ Sur l'agroécologie, des propositions ont été faites : un programme d'éducation au goût, un concours de restauration rapide, la création d'un jardin public maraîcher, la promotion du local sur les marchés... Sur le partenariat avec la métropole toulousaine, les propositions préfiguraient la convention déjà citée. Sur le PLH, il était proposé de rechercher l'accessibilité financière d'un habitat de qualité, notamment dans le logement social, mais aussi l'équilibre dans le peuplement. Sur le numérique dans la santé, une contribution très professionnalisée, réalisée avec l'appui de consultants, préfigurait les orientations de Montpellier Capital Santé. Sur le SCoT, une réflexion sur la structuration de l'espace métropolitain à partir de l'identification de ses différentes portes. Sur le tourisme éphémère, des propositions ont été formulées à partir d'une réflexion sur les attentes des clients par catégorie, avec notamment la constitution d'un observatoire du tourisme.

Ces objectifs, essentiellement de maîtrise du développement urbain, se plaçaient dans la continuité du SCoT 2006, évalué en 2015, dont l'ambition était de mettre un terme à l'étalement urbain. Le périmètre de cette réflexion dépassait toutefois le cadre du SCoT, limité strictement au territoire de l'EPCI, soit quatre bassins de vie (Montpellier, Castries, Cournonterral, Baillargues). Montpellier Métropole territoires situait en effet l'espace métropolitain dans un espace plus large, incluant l'amphithéâtre de l'arrière-pays et un littoral étendu. Pour autant, les EPCI environnants n'ont pas été associés à cette théorisation de l'espace métropolitain, au contraire des communes.

Le SCoT 2018 a adopté la même approche, en jugeant le cadre strict du territoire du SCoT, « restreint » par rapport à l'influence réelle de la métropole. Celle-ci a ainsi étendu son approche à l'aire urbaine montpelliéraine, entourée de six autres aires urbaines languedociennes (Nîmes, Béziers, Alès, Narbonne, Sète, Lunel), pour appréhender une « double polarisation » du territoire du SCoT :

- une polarisation exercée par le territoire de la métropole à l'échelle de l'aire urbaine, en particulier les EPCI limitrophes, mais aussi les aires urbaines voisines : en effet, un actif de l'ex-Languedoc-Roussillon sur deux travaille sur le territoire de 3M, qui comprend 15 des 20 premiers employeurs de cette aire ;
- une polarisation exercée par le « cœur d'agglomération » à l'échelle de la métropole, donc vis-à-vis d'une urbanisation périphérique : Montpellier et huit autres communes (Grabels, Montferrier-sur-Lez, Clapiers, Castelnau-le-Lez, Lattes, Saint-Jean-de-Védas, Juvignac, Baillargues) représentent moins du tiers de la superficie totale de la métropole, mais concentrent 75 % de la population et 86 % des emplois.

Les prescriptions du SCoT et du PLUi, délibérées le 12 novembre 2015²⁷, inscrivaient la planification urbanistique dans la continuité des sept piliers et des cinq axes issus de la démarche « Montpellier Métropole territoires ». Le SCoT arrêté en 2018²⁸ a adopté, sur un mode plus prescriptif, les orientations découlant de la démarche « Montpellier Métropole territoires ». Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durable fixait comme objectifs d'aménagement : protéger et valoriser les paysages ; prévenir les risques ; respecter le cycle de l'eau ; économiser les ressources ; diminuer les nuisances ; diminuer la dépendance automobile ; hiérarchiser et civiliser les espaces publics de voirie ; optimiser la localisation des activités commerciales, économiques et de service ; renouveler et diversifier l'offre résidentielle ; mettre en œuvre la loi Littoral. Il en est de même du PLUi, dont la démarche est encore en cours, y compris après la modernisation du contenu en 2016²⁹.

Quant au contrat de ville 2015-2020, s'il faisait également référence aux sept piliers du développement métropolitain, il ciblait ses actions sur le seul périmètre des 12 quartiers prioritaires identifiés sur la commune de Montpellier, avec des objectifs de dynamisation de l'économie et de rénovation urbaine.

Sinon, la chambre observe que la démarche d'élaboration d'un PLUi engagée en novembre 2015³⁰, n'a pas encore abouti : les réunions publiques n'ont commencé à se tenir qu'au premier semestre 2019. En dehors des principes généraux (sept piliers) énoncés dans le projet « Montpellier Méditerranée territoires », peu de liens sont faits avec les différents documents de programmation, notamment le PDU, et les calendriers ne sont pas harmonisés.

²⁷ Délibérations n°s 13351 et 13352.

²⁸ Délibération n° 2018-336 du 19 juillet 2018.

²⁹ 3M a en effet exercé le droit d'option ouvert par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (dite loi ALUR) : délibération n° 14291 du 14 décembre 2016.

³⁰ Délibération n° 13352 du 12 novembre 2015.

La territorialisation des interventions

Au terme de l'année de transition et par délibération n° 13450 du 16 décembre 2015, la métropole a défini une organisation territorialisée de la gestion de l'espace public et de la voirie : six pôles territoriaux, regroupant chacun trois à dix communes, à l'exception du pôle constitué de la seule commune de Montpellier, étaient créés au 1^{er} janvier 2016. Leur organisation prévoyait le pilotage par un directeur territorial, encadrant les responsables techniques de proximité dans chaque commune. Les sièges de pôle seraient situés dans les communes³¹ et les locaux techniques demeureraient dans les communes, dans l'attente de réorganisations.

Surtout, un contrat d'engagement devait être signé entre chaque commune et la métropole, pour décliner les principes du pacte de confiance, lequel prévoyait une charte de gouvernance en la matière. Ce contrat type :

- donnerait au maire ou à son représentant une autorité fonctionnelle sur le responsable de pôle territorial et les responsables technique de proximité, avec capacité à évaluer le service rendu ;
- lui assurerait une continuité dans le niveau de service rendu ;
- lui donnerait la possibilité d'arbitrer les priorités de travaux de petit entretien, ainsi que les travaux d'investissement au sein d'enveloppes financières fléchées ;
- le positionnerait dans un rôle de réception et de gestion des réclamations de ses administrés ;
- préciserait les modalités de gouvernance de l'entretien et de l'investissement voirie au travers d'instances de travail bilatérales (réunion régulière entre le responsable de pôle territorial, maire et directeur général des services) ou multilatérales (conférence locale de pôle voirie tous les semestres *a minima*).

Ces contrats d'engagement ont été préparés en 2015 par un groupe de travail réunissant les directeurs généraux des services des communes et les cadres des services centraux et du département services publics de l'environnement et des transports de la métropole. Ils n'ont cependant pas été signés, à la fois parce que le principe de l'autorité fonctionnelle du maire sur les équipes métropolitaines, initialement prévu, ne pouvait être validé sur le plan juridique, mais aussi parce que la priorité a été donnée à l'organisation pratique du travail des équipes.

Toutefois, la métropole indique avoir mis en œuvre une part importante des orientations définies fin 2015. Parmi les avancées, on peut mentionner la définition du cadre organisationnel, notamment les circuits de demande de la part des administrés au travers de la plateforme dématérialisée e-services, ainsi que les procédures pour les autorisations d'occupation du domaine ou arrêtés de voirie. De même, des informations ont été mises à disposition concernant les moyens d'intervention transférés à la métropole et le niveau de financement des interventions sur la voirie par les attributions de compensation. Les modalités de chiffrage et de programmation des travaux ont également été définies et des programmes pluriannuels d'investissement (PPI) mis en place. La mise à disposition ponctuelle de matériels ou d'agents à la commune fait l'objet de procédures. Une cartographie des fréquences de nettoyage et d'entretien des espaces verts existe.

L'effort en cours de professionnalisation d'une compétence nouvellement acquise doit se poursuivre : une cartographie des domanialités et des réseaux est à l'étude, tout comme la hiérarchisation des niveaux de service en fonction des moyens transférés. Au final, les points les

³¹ Pignan pour le secteur « plaine ouest », Lattes pour le secteur « littoral », Juvignac pour le secteur « piémonts et garrigues », Castelnau-le-Lez pour le secteur « vallée du Lez », Castries pour le secteur « Cadoule et Bérange ».

moins bien définis regardent les questions de souveraineté financière, que le transfert de compétence a *de facto* retiré aux maires : gestion des fonds de concours, des recettes, détermination du volume incompressible de la part du budget correspondant à des travaux de maintenance... La métropole a fait des concessions en la matière, en actant le principe d'un reversement partiel aux communes de la taxe d'aménagement³². Ces concessions se sont également traduites dans le régime des attributions de compensation.

1.2.2.3. La progression de l'intégration financière et fiscale

Le régime des attributions de compensation

Au sein de l'intercommunalité, le transfert de la compétence sur la voirie et le nettoyage a été perçu comme un risque pour les finances communales. Aussi une attention particulière a-t-elle été portée, dès le début 2015³³, au calcul des attributions de compensation : si l'évaluation des charges en fonctionnement s'est d'abord faite sur la base des deux derniers exercices connus, en revanche l'évaluation des charges en investissement prévoyait, pour obtenir l'aval des communes, une décote, en ne portant que sur 70 % de la moyenne des dépenses d'investissement nettes des recettes sur les neuf dernières années. Sur le rapport de la CLERCT en septembre 2015, les exercices pris en compte ont été portés à trois ans pour le fonctionnement et dix ans pour l'investissement³⁴. Pour l'évaluation des autres charges, les modalités de calcul étaient basées sur des constats de dépenses non décotées, le cas échéant rapportées à la population ; elles n'appellent pas d'observation. Pour satisfaire les communes, le groupe de pilotage prévu par le règlement intérieur de la CLERCT a été élargi à leurs 31 maires.

Dans ce contexte, le solde des attributions de compensation perçues par la métropole a connu entre 2014 (- 7 M€) et 2015 (+ 55 M€) une progression considérable (+ 62 M€). Le calcul de l'attribution de compensation a varié marginalement par la suite, avec notamment le transfert de la taxe sur la consommation finale d'électricité pour plusieurs communes en 2016. En 2018, des évolutions ont concerné la mise à jour des attributions de compensation « voirie-espace public », le transfert de charges des aires d'accueil des gens du voyage, des transferts de charges concernant Montpellier, ainsi que le transfert de la médiathèque Jules Verne de Saint-Jean-de-Védas. Surtout, la proposition a été faite aux communes de recourir aux dispositions de l'article 81 de la loi de finances rectificative pour 2016, permettant d'inscrire une part des attributions de compensation en section d'investissement³⁵.

Ce dispositif devait permettre de combler la décote établie en 2015 et s'accompagnait du recours au mécanisme de révision libre des attributions de compensation³⁶. Il a été adopté fin 2018³⁷ sous le régime du volontariat, le choix étant laissé aux communes de choisir entre le dispositif initial, avec décote, et un transfert en attributions de compensation investissement de 100 % des charges d'investissement évaluées en 2015. L'actualisation des attributions de compensation pour 2018 (notamment pour le transfert de la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – Gemapi – et celui de la taxe de séjour) a ainsi intégré le principe

³² Délibération n° 14680 du 28 juin 2017.

³³ Délibération n° 12749 du 5 février 2015.

³⁴ Délibération n° 13142 du 30 septembre 2015.

³⁵ En ce qui concerne la compétence « voirie-espace public », les aires d'accueil des gens du voyage, l'extension de réseaux pour Montpellier ou encore la médiathèque Jules Verne pour Saint Jean de Védas.

³⁶ En application de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges ».

³⁷ Délibération n° 2018-688 du 21 décembre 2018.

d'inscription d'une partie des attributions de compensation 2018 en section d'investissement pour la compétence Gemapi. 19 communes sur 31 avaient alors choisi d'intégrer ce dispositif.

Enfin, en 2019³⁸, la métropole a proposé une nouvelle modalité d'actualisation des évaluations de charges de 2015 pour la voirie et le nettoyage, toujours avec le souci de revenir sur la décote initiale, en ajoutant un dispositif supplémentaire consistant à compléter l'attribution de compensation « voirie » initiale par une attribution de compensation investissement représentant tout ou partie de la décote de 30 %. Ainsi, trois dispositifs d'attribution de compensation coexistent désormais :

- 12 communes ont opté pour le dispositif d'attribution de compensation investissement à 100 % ;
- 11 communes pour le dispositif d'attribution de compensation investissement à 30 % ;
- 8 communes pour le maintien du dispositif de décote initial.

tableau 15 : l'évolution des attributions de compensation

En k€	Attribution de compensation fonctionnement			Attribution de compensation investissement			Solde total
	Versée par 3M	Perçue par 3M	Solde	Versée par 3M	Perçue par 3M	Solde	
2013	13 850	6 949	- 6 901	0	0	0	- 6 901
prov 2015	2 854	57 785	54 931	0	0	0	54 931
2015	2 247	60 294	58 047	0	0	0	58 047
2016	2 149	58 097	55 948	0	0	0	55 948
prov 2017	2 148	56 064	53 916	0	0	0	53 916
2017	2 151	56 136	53 985	0	0	0	53 985
prov 2018	2 159	56 856	54 697	0	6 299	6 299	60 997
2018	2 217	54 513	52 295	0	7 164	7 164	59 460
prov 2019	2 506	45 825	43 320	0	16 697	16 697	60 017

Source : délibérations

Ainsi, la métropole a significativement compensé (+ 6 M€), dès 2018, le déficit occasionné en 2015 par la prise en compte des inquiétudes des communes. En revanche, la chambre relève que la multiplication des régimes, si elle n'est pas explicitement proscrite par les IV et V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, aboutit à une inégalité de traitement entre les communes. Elle ne favorise en outre pas la lisibilité du dispositif, alors même que la territorialisation de la compétence permet désormais de rendre compte précisément aux communes des interventions dans les domaines de la voirie et du nettoyage.

Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur d'harmoniser, d'ici 2021, le régime des attributions de compensation. Dans cette perspective, la CLERCT devrait être saisie en vue de l'harmonisation des relations financières avec les communes membres.

Recommandation

1. Harmoniser d'ici 2021 le régime des attributions de compensation. *Non mise en œuvre.*

Pour ce qui concerne la dotation de compensation départementale, les montants en ont été fixés jusqu'en 2032, de manière invariable s'agissant, d'une part, du transfert du fonds d'aide aux

³⁸ Délibération n° 2019-268 du 23 mai 2019.

jeunes-fonds de solidarité logement-culture-fonctions support (7,7 M€ par an) et, d'autre part, du transfert des charges de fonctionnement de la voirie (2,7 M€) ; en revanche, une actualisation pluriannuelle a été établie pour la part investissement de la compétence voirie, afin d'intégrer progressivement la charge de la dette destinée au renouvellement du réseau : le montant évoluerait ainsi de 8,3 M€ en 2018 à 21,2 M€ en 2032.

L'intégration fiscale

La variation des attributions de compensation a modifié radicalement la fiscalité reversée entre 2013 et 2018 : en 2013, 3M reversait encore l'équivalent de 8,5 M€ ; en 2018, elle percevait 44,2 M€, l'attribution de compensation brute perçue ayant progressé de près de 50 M€. Dans la même période, le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) n'a pas varié (18,6 M€). En revanche, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) perçu a doublé, pour atteindre 6,4 M€.

tableau 16 : l'intégration fiscale

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 13-18
Fiscalité levée par les communes	285 060	292 493	306 785	315 975	321 862	346 188	61 128
Fiscalité levée par le groupement	156 090	158 355	162 988	165 753	182 253	223 332	67 242
Total communes et groupement	441 150	450 848	469 772	481 728	504 115	569 520	128 371
Fiscalité conservée par le groupement	149 214	151 515	223 282	221 817	238 388	275 627	126 414
<i>Fiscalité du bloc conservée par le groupement</i>	33,82 %	33,61 %	47,53 %	46,05 %	47,29 %	48,40 %	
<i>Fiscalité du groupement conservée par le groupement</i>	95,59 %	95,68 %	136,99 %	133,82 %	130,80 %	123,42 %	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les transferts de compétences ont accru le niveau d'intégration fiscale de l'EPCI, qui était déjà assez élevé, du fait d'un investissement dans les compétences culture, sport, transports, eau et assainissement : en 2013, la CA conservait déjà l'essentiel de la fiscalité qu'elle levait (96 %) ; en 2018, sous l'effet de la progression des reversements de la part des communes, cette part était passée à plus de 100 % dès 2015, 123 % en 2018. Quant à la part de la fiscalité du bloc communal conservée par le groupement, avec les transferts de compétences, elle est passée de 34 % à 48 %.

Le pacte financier et fiscal, approuvé par délibération du 30 juin 2016, fait référence au contrat de ville 2015-2020 signé le 10 juillet 2015, ainsi qu'au pacte de confiance métropolitain. Il rappelle le contexte économique et social du territoire, en produisant des données, mais sans les analyser. Il rappelle plusieurs principes :

- le FPIC obéit au régime de droit commun : il est calculé à partir du coefficient d'intégration fiscale pour la répartition entre EPCI et communes et en fonction du potentiel fiscal pour la répartition entre les communes ; la progression du coefficient d'intégration fiscale explique le rythme de progression des montants perçus par la métropole, plus rapide que pour les communes du territoire : 3M représentait ainsi 53 % du FPIC perçu sur le territoire en 2018, contre 49 % en 2013 ;
- la taxe d'aménagement est perçue par 3M et le reversement aux communes se fait en fonction de la part des dépenses d'équipement voirie (voirie, éclairage public, extension de réseaux, défense contre l'incendie) réalisées par 3M sur les communes ;
- une taxe de séjour intercommunale est envisagée en même temps que la création d'un office intercommunal : cette taxe a été instituée en septembre 2016, puis retirée et différée d'un an en

décembre 2016. Réinstituée en septembre 2017, elle a été modifiée en septembre 2018, pour tenir compte des nouvelles possibilités de tarification et de barème ouvertes par la loi de finances rectificative pour 2017 dans ses articles 44 et 45 ;

- regardant les attributions de compensation et le cofinancement de la voirie, les orientations du pacte financier et fiscal ont été rendues caduques par les évolutions ultérieures retracées *supra*.

Sinon, le pacte détaillait les investissements intercommunaux prévus dans chaque pôle territorial et les orientations prises en matière de développement des réseaux, notamment de transports. Enfin, il évoquait des pistes d'optimisation des recettes et des dépenses, en lien avec le pacte de confiance et le schéma de mutualisation : en matière de recettes, il s'agissait de mobiliser un réseau thématique « finances et fiscalité » pour améliorer les pratiques, et d'appuyer l'optimisation des recettes fiscales sur la commission intercommunale des impôts directs déjà existante et un observatoire fiscal, alors envisagé et activé depuis 2019. Quant aux charges, des pistes étaient évoquées (groupements de commandes, mise en commun de matériel, coordination d'interventions ou évènements, partage d'expériences et bonnes pratiques), mais sans détailler de plan d'actions. Il n'était pas question d'harmonisation fiscale sur le territoire. Des discussions relatives à l'actualisation du pacte financier et fiscal devraient toutefois avoir lieu à compter de 2020.

1.2.3. Une nouvelle configuration intercommunale

1.2.3.1. Les évolutions de la gouvernance

Les équilibres internes

Le pacte de confiance se proposait de « construire une nouvelle gouvernance traduisant le renforcement de l'échelon intercommunal dans le respect des souverainetés communales » et d'adopter des « instances politiques et techniques élargies plaçant la commune au cœur du système décisionnel ».

La première de ces instances est la conférence des maires, présentée par 3M comme une « instance de débat et d'arbitrage pour les orientations stratégiques et les grandes décisions », les modifications de statuts ou du périmètre de compétences y sont débattues. Elle est composée des maires des communes membres, sous la présidence du président de la métropole, et peut associer les directeurs des services et des vice-présidents (VP). Elle se réunit au moins avant chaque conseil métropolitain. La conférence des maires peut enfin créer des groupes de travail thématiques comme le séminaire des directeurs des services, dont le principe s'est maintenu après les travaux de préparation des transferts de compétences. Les orientations prises lors de ses réunions sont exposées en conseil métropolitain, mais l'instance ne fait pas l'objet de comptes rendus des débats ou de procès-verbaux.

La chambre relève que les prérogatives d'orientation et de décision accordées à cette instance ont outrepassé les dispositions de la loi, qui font de la seule conférence métropolitaine l'instance de coordination et de débat³⁹ : le pacte de confiance a ainsi placé la conférence des maires dans un rôle, non pas complémentaire, mais concurrent avec celui de l'organe délibérant de l'EPCI qu'est le conseil métropolitain. Les attributions de cette instance devront être clarifiées

³⁹ Aux termes de l'article L. 5217-8 du CGCT précité, « la conférence métropolitaine est une instance de coordination entre la métropole et les communes membres, au sein de laquelle il peut être débattu de tous sujets d'intérêt métropolitain ou relatifs à l'harmonisation de l'action de ces collectivités ».

dans le cadre des dispositions de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Quant au conseil métropolitain, ses équilibres, tels que prévus à l'article L. 5211-6-1 du CGCT, n'ont pas évolué avec le passage du conseil communautaire au conseil métropolitain, notamment du fait de l'absence de modification de périmètre : le conseil métropolitain comporte 92 membres, dont 80⁴⁰ élus au regard de la proportionnalité au nombre d'habitants et 12 au titre de la représentation d'au moins un élu par commune. La part de la seule commune de Montpellier, qui représente plus de la moitié de la population de la métropole, a été écartée, comme prévu par l'article précité, à 50 %, soit 46 sièges. 3M a maintenu ces dispositions dans la perspective du renouvellement des instances en 2020⁴¹.

tableau 17 : composition du bureau de l'agglomération et de la métropole

	2014-2015	2015-2017 ⁴²	2017-... ⁴³
Président	1	1	1
<i>dont élus Montpellier</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Vice-présidents	15	20	20
<i>dont élus Montpellier</i>	<i>5</i>	<i>5</i>	<i>7</i>
Conseillers spéciaux	2	1	1
<i>dont élus Montpellier</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
Total bureau	18	22	22
<i>dont élus Montpellier</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>9</i>
<i>En % des Pds et VP</i>	<i>39 %</i>	<i>32 %</i>	<i>41 %</i>

Source : délibérations, retraitement CRC

La composition du bureau a évolué au cours de la période, la désignation des vice-présidents traduisant l'état du consensus issu du pacte de confiance. La représentation des élus montpelliérains y était inférieure à 50 % après le renouvellement de l'assemblée délibérante en 2014. La transformation en métropole a eu pour effet de porter le nombre des vice-présidents de 15 à 20, alors que le nombre de vice-présidents appartenant à la commune de Montpellier demeurait de 5, diminuant d'autant son poids relatif, président compris (32 %, contre 39 % précédemment). Dans le même temps, 5 conseillers délégués étaient également désignés, dont 3 élus montpelliérains et 1 conseiller spécial à la communication, seul membre du bureau à n'être pas vice-président.

En juillet 2017 en revanche, la tendance s'est inversée avec la cessation de fonctions et le remplacement par élection de plusieurs vice-présidents tous issus des communes de l'EPCI hors Montpellier. Le poids relatif de cette dernière, qui compte désormais 7 vice-présidents sur 20, s'en est trouvé sensiblement renforcé (41 %).

Les délégations

Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, le président et les vice-présidents disposent de délégations de fonctions et de signature (cf. annexe 8). Celles des vice-présidents sont peu explicites quant à leur rôle, leurs missions ou les attentes de l'EPCI. Seul le domaine

⁴⁰ Comme prévu pour la tranche des EPCI compris entre 350 000 et 499 000 habitants.

⁴¹ Délibération n° 2019-235 du 23 mai 2019.

⁴² Délibérations du 12 janvier 2015, relatives à la composition et à l'élection des membres du bureau.

⁴³ Délibérations du 5 juillet 2017 relatives à la cessation de fonctions de vice-président, à la composition et à l'élection des membres du bureau.

d'exercice est indiqué ; sinon, ces délégations de fonctions revêtent essentiellement la forme de délégations de signature, précisant la nature des actes et les montants d'engagements autorisés. 3M pourrait davantage énoncer ses attentes vis-à-vis des récipiendaires de délégations, éventuellement sous la forme complémentaire de lettres de mission.

Le président a, quant à lui, vu ses prérogatives augmenter significativement au cours de la période. Cette extension s'est poursuivie de 2015 à 2018, en rapport avec les transferts de compétences (gestion du patrimoine et du domaine public, permissions de voirie, mise à disposition de locaux, préemption, participations aux zones d'aménagement concerté, conventions habitat...) ou avec les débuts de la mutualisation (mise à disposition de personnels, protection sociale complémentaire), mais également en matière de commande publique (passation de tous les marchés et accords-cadres, délégation de maîtrise d'ouvrage, conventions « union des groupements d'achats publics »).

Un compte-rendu des décisions prises au titre de ces délégations est annexé à l'ordre du jour de chaque séance du conseil métropolitain. Jusqu'en septembre 2015, ces décisions faisaient l'objet d'une description de quelques lignes dans les comptes rendus publics du conseil ; ne figure désormais plus aux comptes rendus que l'intitulé de la décision, dont le conseil « prend acte ».

1.2.3.2. Le fonctionnement du conseil métropolitain

Le règlement intérieur

Le conseil d'agglomération a adopté un règlement intérieur par délibération du 1^{er} octobre 2014, à quelques mois d'une évolution de son statut en métropole qui n'était toutefois pas de nature à en changer les termes. Cette première version comprenait peu de détails et déclinait, pour l'essentiel, les dispositions légales concernant les instances de la métropole (assemblée, président, bureau). Une première évolution au 29 mars 2017 a permis l'envoi dématérialisé des documents aux membres. Une seconde modification a eu lieu au 5 juillet 2017, pour préciser les modalités de constitution et d'expression d'un groupe d'élus.

Dans ces deux dernières versions, il est toujours fait référence à la commission d'appel d'offres, telle que définie par les articles 22 et 23 du code des marchés publics dans sa version de 2006. 3M pourrait actualiser ces éléments à jour du code de la commande publique entré en vigueur le 1^{er} avril 2019.

Le règlement intérieur ne traite pas de la question des intérêts des conseillers communautaires. Bien que ceux-ci, en dehors du président, ne fassent pas l'objet d'une obligation de déclaration auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HAPTV), la métropole a lancé en 2014 un recensement des déclarations des élus en début de mandat et sur la base du volontariat. Une formation de sensibilisation a été faite à ces derniers. Le secrétariat général est chargé de la tenue de cette base et de l'identification d'éventuels conflits d'intérêts au stade de la préparation des actes, de manière à pouvoir planifier l'abstention ou le retrait de l' élu concerné. 3M pourrait augmenter le règlement intérieur de ces éléments et, selon les délibérations du conseil, faire partager au public, sinon le contenu des déclarations, du moins le sens d'une démarche qui mérite d'être valorisée, dans le cadre d'une prochaine mise à jour du règlement intérieur, à soumettre à l'assemblée délibérante.

La communication au public

La métropole utilise ses ressources informatiques pour mettre des informations à disposition du public, non seulement au travers du site internet, mais également grâce à un *open data*. Dans les deux cas, il s'agit tout autant d'informations pratiques que d'informations relatives aux orientations, délibérations ou décisions relatives aux compétences exercées. Sur ce dernier point, l'ergonomie pourrait être améliorée ; les registres des actes administratifs publiés sur l'*open data* pour chaque séance du conseil consistent dans des documents scannés de plusieurs centaines de pages, dans lequel il est malaisé au citoyen de naviguer. En outre, comme les délibérations accessibles par le moteur de recherche du site internet, ces registres des actes administratifs comprennent les délibérations et décisions (depuis 2016), mais jamais leurs pièces jointes, à savoir les documents adoptés après présentation en séance. Ces derniers sont toutefois pour partie présentés de manière thématiques sur le site internet (PLUi, PDU, PLH, contrat de ville...).

Sinon, les informations issues des conseils sont affichées en version papier aux accueils de la métropole, et une réflexion est en cours pour organiser un affichage numérisé. 3M pourrait profiter de ce projet pour engager une optimisation de la diffusion numérique des informations relatives aux séances du conseil, visant à la fois une plus grande exhaustivité dans la présentation des décisions et une plus grande ergonomie de consultation. En réponse, M. Saurel a signalé l'installation d'une borne numérique d'affichage devant les locaux de la métropole, permettant la consultation de l'ensemble des documents légaux de l'EPCI, ainsi qu'un développement informatique en cours pour permettre l'accès aux pièces annexes des actes, notamment au moyen de l'*open data*.

Le rapport d'activité est adopté annuellement, conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT, maqueté de manière claire pour le citoyen et diffusé sur le site internet après présentation en conseil. En revanche, la métropole ne s'assure pas de sa communication aux conseils municipaux des communes membres, y compris celle de Montpellier, pourtant prévue par l'article précité. M. Saurel a précisé, en réponse, qu'un rappel à la réglementation serait fait aux communes dès 2020 quant aux impératifs de communication de ce document.

1.3. Une ex-capitale de région aspirant à devenir la tête d'un réseau de ville

1.3.1. La perte du statut de chef-lieu de région

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a fusionné au 1^{er} janvier 2016 les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ; le chef-lieu provisoire de la nouvelle région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées a été fixé à Toulouse, à la même date, par le décret n° 2015-943 du 31 juillet 2015. Ces dispositions ont été confirmées par le décret n° 2016-1264 du 28 septembre 2016, qui a fixé le nom « Occitanie » et le chef-lieu, Toulouse, de cette région.

Au 1^{er} janvier 2016, Montpellier n'était ainsi plus chef-lieu de région. Il s'agissait pourtant de l'un des deux critères législatifs nécessaires pour obtenir le statut de métropole aux termes du 1^o de l'article L. 5217-1 du CGCT alors en vigueur, que la CA de Montpellier a invoqué pour demander sa transformation en métropole. À ce titre, étaient éligibles « les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ». Seule la CA de Montpellier avait eu recours à cette disposition lors de la vague de création de métropoles de 2015-2016 (cf. annexe 5).

Ce n'est qu'aux termes de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, en vigueur le 2 mars 2017, que la rédaction du 1° de l'article L. 5217-1 du CGCT a été modifiée et la référence au chef-lieu de région supprimée. Ne demeure que le critère du nombre d'habitants sur le territoire de l'EPCI (400 000), que 3M remplit.

tableau 18 : le poids relatif des métropoles de Montpellier et Toulouse dans les anciennes et la nouvelle région

	Population (2016)	Emplois (2016)	Entreprises (2018)
Occitanie	5 808 435	2 195 204	442 914
<i>dont ex-LR</i>	2 793 303	969 428	230 423
<i>dont ex-MP</i>	3 015 132	1 225 777	212 491
Métropole Montpellier	465 070	217 445	46 196
<i>part LR</i>	16,6 %	22,4 %	20,0 %
<i>part Occitanie</i>	8,0 %	9,9 %	10,4 %
<i>évolution</i>	- 51,9 %	- 55,8 %	- 48,0 %
Métropole Toulouse	762 956	452 005	59 888
<i>part MP</i>	25,3 %	36,9 %	28,2 %
<i>part Occitanie</i>	13,1 %	20,6 %	13,5 %
<i>évolution</i>	- 48,1 %	- 44,2 %	- 52,0 %

Source : Insee, retraitement CRC

Dans le processus, 3M a perdu de son influence relative sur sa région de référence, notamment par comparaison avec Toulouse Métropole, qui représentait, en 2016, 1,6 fois la population, 2,1 fois le nombre d'emplois et 1,3 fois le nombre d'entreprises de 3M : 3M comptait ainsi pour 8 % de la population et 9,9 % des emplois occitans. Si les deux régions dont l'Occitanie est issue étaient sensiblement de même importance, il apparaît en revanche que le poids relatif de 3M au sein du Languedoc-Roussillon était bien moindre que celui de Toulouse Métropole au sein de Midi-Pyrénées, du fait de la présence de pôles urbains secondaires moins nombreux mais plus développés en Languedoc-Roussillon qu'en Midi-Pyrénées.

1.3.2. Un périmètre intercommunal restreint

L'aire urbaine montpelliéraine est limitée en extension (1 673 km²) par l'influence d'autres aires urbaines proches (Nîmes, Alès et Sète, avec laquelle existe un *continuum*), au contraire de celle de Toulouse, dont la tâche urbaine est trois fois plus étendue (5 384 km²), y compris sur des territoires de faible densité. L'aire urbaine montpelliéraine, qui s'étend du littoral languedocien au pied des Cévennes sur la partie orientale de l'Hérault, affiche ainsi une densité de 363 habitants au km², contre 250 pour celle de Toulouse.

Le périmètre de 3M représente en superficie (422 km²) un quart seulement de son aire urbaine, mais sa densité (1 102 hab./km²) est trois fois plus élevée : il est constitué de la partie la plus urbanisée de l'aire urbaine, dont la couronne nord en particulier comprend des communes périurbaines et rurales ; aussi 3M compte-t-elle pour 77,6 % de la population de l'aire urbaine, soit un peu plus que la moyenne des métropoles de l'échantillon (67,3 %), sur 31 communes (la moyenne des métropoles est de 36).

Comme cela a été le cas des métropoles créées depuis 2015, le périmètre de 3M n'a varié ni au moment de la transformation, ni sous l'effet du renouvellement du schéma départemental de coopération intercommunale arrêté le 25 mars 2016, dont la métropole ne constituait pas une

priorité⁴⁴. La comparaison des métropoles (cf. annexe 5) met en évidence pourtant, sous un même statut, une hétérogénéité importante des niveaux de superficie, densité et poids relatif par rapport à l'aire urbaine et au département des métropoles créées depuis 2011.

tableau 19 : le poids relatif des communes ayant quitté la communauté d'agglomération

	Nb habitants	Recettes (€)	Part population	Part Recettes	Recettes / hab.	Intégration EPCI rejoint
EX-3M	55 692	97 212 832	10,7 %	16,8 %	1 746	
La Grande-Motte	8 916	28 112 448	1,7 %	4,9 %	3 153	CA du Pays de l'Or 19,5 %
Mauguio	17 446	25 896 358	3,3 %	4,5 %	1 484	
Palavas-les-Flots	6 224	19 712 182	1,2 %	3,4 %	3 167	
Saint-Aunès	3 289	3 013 555	0,6 %	0,5 %	916	
Saint-Clément-de-Rivière	5 047	6 604 134	1,0 %	1,1 %	1 309	CC du Grand Pic Saint-Loup 18,1 %
Saint-Gély-du-Fesc	10 058	9 583 427	1,9 %	1,7 %	953	
Teyran	4 712	4 290 729	0,9 %	0,7 %	911	
3M	465 407	482 260 477	89,3 %	83,2 %	1 036	48,4 %
Total	521 099	579 473 309			1 112	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Ce périmètre est hérité de la CA de Montpellier, créée en 2001 par transformation du district ; son périmètre avait alors été fixé à 38 communes⁴⁵. Il a été réduit par la suite, du fait de la sortie des communes de Saint-Aunès, La Grande-Motte, Mauguio, Saint-Clément-de-Rivière, Saint-Gély-du-Fesc et Teyran fin 2003⁴⁶, puis Palavas-les-Flots fin 2004⁴⁷. Or ces communes sont relativement riches (1 746 € de produits par habitant en 2018) par rapport à la métropole (1 036 €) et elles ont rejoint des EPCI (CC du Grand Pic Saint-Loup ou CA du Pays de l'Or) au niveau d'intégration⁴⁸ deux fois et demie inférieur à celui de 3M.

Surtout, cette évolution a exclu du périmètre de 3M une grande partie du littoral de son aire urbaine, mais aussi l'aéroport de Montpellier-Fréjorgues, situé sur la commune de Mauguio. Aussi n'est-ce qu'une fois transformée en métropole et à titre obligatoire⁴⁹ que 3M a commencé à exercer la compétence tourisme ; alors même que le littoral languedocien constitue un facteur d'attractivité touristique majeur de l'aire urbaine, la métropole ne peut pas mettre en œuvre d'actions et promouvoir le tourisme sur l'essentiel de ces espaces, faute de compétence territoriale. M. Saurel indique toutefois avoir lancé plusieurs études en lien avec les EPCI voisins et le département, visant à des développements thématiques⁵⁰, pour un montant de 300 k€. Pour les résidents de la métropole, ce sont les mobilités qui sont affectées par le périmètre d'action de 3M : l'accès aux plages comme à l'aéroport nécessite l'intervention d'autres opérateurs que les transports de la métropole (TaM), qu'il s'agisse des transports de la CA du Pays de l'Or ou du syndicat mixte départemental Hérault Transport.

⁴⁴ « Le schéma départemental de coopération intercommunale a pour objectif d'évaluer la cohérence des périmètres et d'établir un état des lieux de la répartition des compétences des groupements existants et de leur exercice dans le but : de parvenir à la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, ce qui est déjà le cas pour le département de l'Hérault ; d'améliorer la cohérence des EPCI à fiscalité propre ; de supprimer les enclaves et les discontinuités territoriales, ce qui a déjà été fait dans le département de l'Hérault ; de réduire significativement le nombre de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes. »

⁴⁵ Arrêté n° 2001-I-3846 du 18 septembre 2001.

⁴⁶ Arrêté n° 2003-I-3791 du 30 octobre 2003.

⁴⁷ Arrêté n° 2004-I-31353 du 29 décembre 2004.

⁴⁸ Le taux correspond à la part de la fiscalité du bloc communal conservée par l'EPCI.

⁴⁹ Aux termes du I de l'article L. 5217-2 du CGCT.

⁵⁰ Archéologie et patrimoine sacré, œnotourisme, activités de pleine nature, art contemporain...

1.3.3. Une animation interterritoriale peu consistante

La métropole s'est efforcée de compenser la faible taille de son territoire en recourant à des partenariats interterritoriaux, d'abord en participant au parlement des territoires, institué en mars 2015 et regroupant les départements de l'ex-Languedoc-Roussillon et l'Aveyron. Dans sa charte, cette instance se donnait comme objectifs de représenter les intérêts de l'espace défini par elle, mais aussi de mener des projets relevant d'un intérêt partagé, en lien avec la région et les départements, dans un grand nombre de champs⁵¹. En pratique, cette instance a cessé de fonctionner après sa troisième session en mars 2016.

Cette approche, tout comme celle du pôle métropolitain, envisagée en 2014, a laissé place à l'élaboration du volet coopération du pacte métropolitain d'innovation, qui devait se traduire par des accords-cadres avec les territoires voisins, d'abord avec Toulouse Métropole, ensuite avec l'ensemble Nîmes-Alès-Sète, mais aussi par des contrats de réciprocité avec les territoires voisins, en particulier la CC de la Vallée de l'Hérault, la CC du Grand Pic Saint-Loup, la CC du Pays de Lunel et la CA du Pays de l'Or.

Un accord-cadre a été signé avec Toulouse Métropole le 30 janvier 2016, un autre avec les agglomérations de Nîmes, Sète et Alès le 21 juin 2017. Le premier positionnait les deux métropoles vis-à-vis de la région et présentait des enjeux communs, ainsi que des champs de partage d'expérience ou de *lobbying* ; il n'a pas trouvé de déclinaison plus opérationnelle à ce jour. Il en est de même du second, qui identifiait santé, tourisme, *design* et transports multimodaux comme des enjeux décisifs pour l'ensemble territorial, mais sans aller au-delà d'un état des lieux de la situation.

Quant aux contrats de réciprocité, il n'en a pas été signé avec les EPCI voisins, mais avec la CC des Monts de Lacaune et de la Montagne du Haut Languedoc, située entre Béziers et Albi, à deux heures de route de Montpellier, pour l'approvisionnement en bois de construction depuis le parc régional du Haut Languedoc et la promotion de la destination touristique par 3M ; un projet de télémédecine est peu avancé.

Sinon, des contrats de partenariat ont été conclus, d'une part, avec la CC du Grand Pic Saint-Loup le 14 décembre 2017, d'autre part, avec la commune de Millau et la CC de Millau Grandes Causses le 31 janvier 2019. Si la coopération avec la CC du Grand Pic Saint-Loup avait déjà donné lieu à des actions concrètes (partage de la ressource en eau, articulation de la desserte de transports, extension de pistes cyclables, raccordement de deux communes au réseau d'assainissement de 3M), le contrat prévoyait d'autres actions ciblées en matière de manifestations culturelles et sportives ou de promotion touristique, de développement de filières économiques ou de coordination des mobilités. Le partenariat avec le territoire millavois donne la priorité à la mise en réseau et en synergie des deux écosystèmes d'innovation, Millau disposant d'un incubateur, d'un fab-lab et d'un environnement susceptible d'intéresser des développeurs ne pouvant s'installer à Montpellier.

Les limites de cette coopération interterritoriale encore embryonnaire sont de plusieurs natures :

- elle ne porte que marginalement (CC du Grand Pic Saint-Loup, Monts de Lacaune) sur des objectifs de développement économique et est en décalage avec le contenu du volet innovation « Capital Santé » du pacte métropolitain ; si cela est explicable par la nature même des

⁵¹ Santé, développement numérique, mobilité, développement économique, touristique et industriel, agroécologie, culture, patrimoine et université, égalité des chances, citoyenneté et développement social.

territoires périurbains et ruraux environnant Montpellier, peu à même de se positionner sur l'innovation de pointe en santé, cette situation ne contribue pas à créer un effet d'entraînement de l'économie métropolitaine sur son environnement. Le commissariat général à l'égalité des territoires a ainsi classé Montpellier (cf. annexe 2), avec Toulouse ou Lille, parmi les métropoles « autocentrées », dont la dynamique d'emploi n'est pas partagée avec les territoires environnants ;

- elle est asymétrique sur le plan spatial : en dehors de la CC du Grand Pic Saint-Loup, les autres EPCI limitrophes ou proches, en particulier littoraux, ne sont pas encore engagés dans ce type de partenariat, ni individuellement, ni collectivement ; un écart demeure ainsi entre la polarisation de fait par la ville de son aire urbaine, très bien analysée dans le SCoT, et la capacité de la métropole à organiser les échanges entre le territoire métropolitain et cet espace polarisé ;
- il en résulte que des problématiques structurantes comme les mobilités et le tourisme ne peuvent être abordées de manière homogène et concrète, alors qu'elles nécessitent un dépassement du périmètre de la métropole. Il en est de même sur le plan économique : alors que la métropole connaît et anticipe un déficit de disponibilités foncières pour les entreprises qu'elle attire, elle n'a pas organisé avec les territoires voisins de solutions de repli, qui seraient pourtant de nature tant à entretenir sa dynamique de croissance qu'à la partager avec son environnement proche.

Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de poursuivre l'action prévue dans le volet coopération du pacte métropolitain, en concluant avec tous les EPCI limitrophes des contrats de réciprocité déclinés en actions opérationnelles.

Recommandation

2. Conclure avec tous les établissements publics de coopération intercommunale limitrophes des contrats de réciprocité déclinés en actions opérationnelles. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

3M a pris rang parmi les métropoles françaises, avec une croissance démographique entretenue par l'attractivité du territoire. Malgré un rythme très soutenu de créations d'entreprises, les emplois croissent moins rapidement que la population active, aggravant le chômage, et les espaces fonciers disponibles pour les entreprises tendent à manquer. 3M a dû consentir des concessions aux communes pour accéder à l'exercice de compétences métropolitaines jugées nécessaires à son affirmation. Après transferts des communes et du département, le nombre des compétences exercées par 3M a triplé, mais le profil de ses dépenses n'a pas sensiblement évolué, sauf pour la voirie. Si le niveau d'intégration fiscale s'est accru, augmentant les ressources de la métropole, cela a été au prix de la mise en place d'un régime d'attributions de compensation ne respectant pas l'égalité de traitement entre communes et de l'octroi à la conférence des maires d'un rôle qui incombe à la conférence métropolitaine. Enfin, le périmètre de 3M demeure restreint, privé qu'il est des communes littorales et de l'aéroport. Ces limites n'ont pas été dépassées par la mise en place de coopérations interterritoriales, celles-ci demeurent insuffisamment étendues et consistantes, notamment sur le plan économique.

2. UNE AMÉLIORATION DES PRATIQUES DE GESTION À POURSUIVRE

2.1. Une mutualisation récente, articulée à la prise de compétences

2.1.1. Les orientations du schéma de mutualisation

Le schéma de mutualisation a été rendu obligatoire par l'article L. 5211-39-1 du CGCT⁵², à compter de 2015. La délibération n° 12900 du 28 avril 2015 en a fixé le cadre : deux aspects de la mutualisation opérée au sein de l'EPCI y apparaissaient de manière complémentaire : d'une part, le rassemblement des administrations dans des services communs à la métropole ou à la ville, avec en priorité la direction générale puis les autres directions ; d'autre part, le développement d'une coopérative de services prévue par le pacte de confiance, instituant un réseau d'expertise et de coordination.

Trois principes étaient retenus, dans l'esprit du pacte de confiance : la co-élaboration des projets de mutualisation avec les communes, une adhésion à la carte aux différentes actions du schéma et enfin le caractère évolutif du schéma, avec des mises à jour annuelles. Le schéma recensait 27 projets communs à la métropole et aux communes, dont 15 déjà existants. Chaque action devait être évaluée selon plusieurs critères⁵³, mais sans inclure de notion de coût. Enfin, un dispositif de pilotage et de suivi prévoyait des bilans d'étape annuels.

En pratique, les actions déjà existantes de la coopérative de services concernaient, pour l'essentiel, des coopérations de gestion (mise en place de plateformes dématérialisées – administration, marchés, services – groupements d'achats, conventions de maintenance ou d'assistance technique, système d'information géographique, autorisation de droits des sols) ou dans les domaines de la culture et du sport. Les actions nouvelles identifiées dès 2015 ont surtout consisté à constituer des réseaux thématiques et d'expertise dans une dizaine de champs variés (affaires juridiques, informatiques, espaces verts...). Deux projets ont complété cet ensemble en 2017-2018, le projet écométropole et la coopérative des services en matière de restauration collective, portant à 29 le nombre de coopérations dans le cadre de la coopérative de services (cf. annexe 9).

La mise en œuvre de services communs avec la ville de Montpellier s'est faite dans le cadre fixé par la délibération n° 13755 du 14 avril 2016, qui prévoyait deux principales étapes : d'abord la création d'une équipe de direction générale mutualisée dès le second trimestre 2016 ; ensuite le « rapprochement progressif des directions opérationnelles et fonctionnelles initialement présentes dans les deux collectivités ». En pratique, le cheminement de ces projets a généralement consisté dans :

- l'engagement dans la mutualisation de services ou directions sur la base d'une lettre de mission adressée par le directeur général des services à un directeur préfigurateur, chargé de lancer la démarche mutualisation, en établissant un état des lieux, en concertant les personnels et en définissant une cible d'organisation à partir des missions et activités exercées ;

⁵² « Le président de l'EPCI à fiscalité propre établit un rapport relatif à la mutualisation de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport prévoit un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement. »

⁵³ Amélioration du fonctionnement du bloc communal ou de la coordination des politiques publiques, préservation des équilibres financiers du bloc communal, accès des communes à de nouveaux services, avantage direct pour les usagers, contribution à la dynamique de la mutualisation.

- la présentation du pré-projet à une assemblée générale préalable à chaque mutualisation, en présence du directeur général des services, de la direction des ressources humaines, des directions concernées, des organisations syndicales et du personnel ;
- une présentation en comité technique, tenant compte des ajustements issus de la discussion en assemblée générale.

La délibération précitée prévoyait également un agenda social de convergence sur le plan des ressources humaines, associant les organisations syndicales, mais aussi une charte financière définissant les clés de répartition du coût des postes mutualisés et enfin des outils de mesure des impacts de la mutualisation, aux fins de bilan annuel.

2.1.2. Une restructuration progressive des organisations de travail

2.1.2.1. Un processus inachevé

L'évolution de l'organigramme, actualisé annuellement, illustre les progrès de la mutualisation entre métropole et commune de Montpellier, mais aussi les effets de la prise de compétences : entre 2013 et 2019, la structuration de l'organigramme métropolitain est passé de quatre pôles⁵⁴ à huit départements⁵⁵ et les effectifs ont quasiment doublé, passant de 1 283 à 2 187 équivalents temps plein (ETP).

tableau 20 : évolution des effectifs physiques des pôles et départements

	2013	2015	2016	2018	Part 2018	Évol 13-18	En %
Direction du cabinet	63	60	62	81	3,7 %	19	29,9 %
Direction générale des services	11	11	12	3	0,1 %	- 8	- 72,7 %
<i>Direction contrôle de gestion externe</i>				5	0,2 %	5	100,0 %
<i>Mission coopérations territoriales</i>			1	1	0,0 %	1	100,0 %
<i>Mission coordination interne et vie de l'intercommunalité</i>	28	29	34	37	1,7 %	10	34,1 %
Département administration générale et finances	80	85	94	136	6,2 %	56	70,3 %
Département proximité et modernisation de l'action publique	22	22	43	65	3,0 %	43	193,9 %
Pôle ressources humaines et relations sociales	40	41	46	131	6,0 %	91	231,0 %
<i>ex-pôle ressources</i>	141	148	182	331	15,1 %	190	134,6 %
Département culture et sport	708	705	717	768	35,1 %	60	8,5 %
Département solidarité et vivre ensemble	3	3	6	12	0,5 %	9	290,5 %
<i>ex-pôle culture sport solidarité</i>	711	708	723	779	35,6 %	69	9,7 %
Département développement et aménagement durable du territoire	52	62	82	185	8,4 %	132	253,7 %
Département développement économique emploi et insertion	58	60	63	68	3,1 %	10	17,2 %
<i>ex-pôle développement territorial</i>	110	122	146	253	11,6 %	142	129,1 %
Département services publics de l' environnement et des transports	219	228	631	696	31,8 %	477	217,3 %
TOTAL	1 283	1 305	1 790	2 187		904	70,5 %

Source : 3M, retraitement CRC

⁵⁴ Développement territorial ; services publics, environnement, transports ; culture, sport et solidarité ; ressources et moyens.

⁵⁵ Développement et aménagement durable du territoire ; développement économique, emploi et insertion ; services publics, environnement transports ; culture et sport ; proximité et modernisation de l'action publique ; ressources humaines et relations sociales ; administration générale et finances ; solidarité et vivre ensemble.

Du fait des transferts de compétences, la fonction « développement économique » s'est ainsi autonomisée en sortant du développement territorial ; il en est de même de la solidarité, auparavant rattachée à la culture et au sport, qui constituait un département de seulement 12 agents en 2018. Le département « culture et sport » est demeuré le plus conséquent, avec 768 agents en 2018. Le département « services publics environnement transports », déjà constitué en pôle, a surtout gagné en ampleur avec le transfert des compétences sur l'espace public (+ 217,3 %, de 219 à 696 agents). L'évolution la plus paradoxale a concerné le pôle « ressources et moyens », qui regroupait assez classiquement les ressources humaines, informatiques, financières, juridiques et techniques : sous l'effet de la mutualisation et de la croissance des services et départements le composant (+ 134,6 %, de 141 à 331 agents), il a éclaté en trois départements ou pôles : ressources humaines et relations sociales, proximité et modernisation de l'action publique (informatique, secrétariat général, contrôle de gestion) et administration générale et finances (finances, moyens généraux et bâtiments, affaires juridiques et marchés).

La mutualisation a connu des rythmes différenciés. Le poste de directeur général a été mutualisé par délibération du 18 décembre 2014, ainsi que ceux des directeurs généraux adjoints entre juin 2016 et mars 2017. Il en a été de même du cabinet entre avril 2015 et mars 2016, à l'exception des services du protocole, qui demeurent distincts ; la communication n'a été mutualisée qu'en 2018.

Au sein du département « proximité et modernisation de l'action publique », le secrétariat général a débuté en 2017, le contrôle de gestion a suivi en 2018 et les fonctions informatiques n'ont abouti qu'à la mi-2019. Le pôle « ressources humaines et relations sociales » a accompli sa mutualisation en 2017, mais le rapprochement s'est avéré délicat, du fait d'écarts de pratiques importants et d'une opposition syndicale au principe même du rapprochement, dans un contexte de changement de solution informatique et d'accompagnement social des autres mutualisations : il a fallu opérer un rattachement direct au directeur général des services plutôt qu'à un directeur général adjoint, qui n'a pas encore été reconsidéré.

Au sein du département « administration générale et finances », les affaires financières et les affaires juridiques et marchés ont été mutualisées en 2018. Sur les fonctions financières, la préfiguration de la mutualisation s'est accompagnée du pilotage d'autres transformations, avec la refonte du système d'informations, la dématérialisation des flux, la relance du partenariat avec la comptable et le lancement d'un comité de gestion des risques appuyé sur la démarche de certification des comptes de la commune. Dans le domaine de la commande publique, la priorité a été donnée à la sécurisation juridique, dans un contexte où la démarche d'achat est partagée avec les directions métiers, en particulier la direction des moyens généraux. Un guide des achats existe, et la computation des seuils à l'échelle de l'EPCI favorise une programmation des achats massifiée. Dépourvue de cartographie des achats⁵⁶, 3M ne s'inscrit en revanche pas encore dans une démarche de performance de la commande publique, à l'exception des achats en groupement. Sinon, la mutualisation n'a pas encore concerné la direction des moyens généraux, les bâtiments et la sécurité.

Le département « développement et aménagement durable du territoire » a opéré sa mutualisation en 2018 et le département « développement économique, emploi et insertion » est

⁵⁶ La cartographie d'un portefeuille achats permet de disposer d'une photographie des consommations par segment, client interne et fournisseur. L'analyse du portefeuille permet l'identification des familles à fort enjeux et permet d'identifier les angles d'amélioration de la politique d'achats. La cartographie des achats est destinée, d'une part, aux responsables achats pour élaborer leurs stratégies d'après les données fournies et, d'autre part, aux acheteurs qui peuvent utiliser les informations pour connaître la ventilation des fournisseurs travaillant sur leurs segments et les volumes d'achats associés afin de mieux appréhender les besoins internes.

exclusivement métropolitain, à l'exception de la direction de l'attractivité, du tourisme et développement international.

Le département « solidarité et vivre ensemble » a opéré une mutualisation sur la politique de la ville uniquement et prend en charge les 12 quartiers prioritaires ; 3M envisage pour l'avenir la constitution d'un guichet unique social par voie conventionnelle avec le département. Les départements « culture et sport » de la métropole ont mutualisé leur pilotage, avec un directeur général adjoint unique et des directions uniques pour la culture en 2016 et les sports en 2017 ; la mutualisation opérationnelle demeure en revanche limitée dans le secteur de la culture (administration, archives...) et inexistante dans celui du sport. M. Saurel a indiqué en outre qu'une mutualisation des directions « sport » de la ville de Montpellier et de la métropole était à l'étude.

Le département « services publics, environnement et transports » enfin, s'il exerce des compétences non mutualisables (transports, déchets...), regroupe la direction de l'aménagement et de la gestion de l'espace public et la direction de l'action territoriale, qui comprend les pôles territoriaux.

Sinon, la chambre observe l'absence de fonction dédiée à la gestion et à l'occupation du domaine public dans l'organigramme métropolitain, alors que celle-ci existe dans l'organigramme communal. Cette gestion est partagée entre les directions métiers (expression du besoin, exécution des contrats ou conventions avec le preneur), la direction du contrôle de gestion externe (analyse de la situation financière des preneurs, calcul des recettes), la direction des affaires juridiques (publicité, rédaction du projet de convention d'occupation ou de contrat), la direction des finances (titrage et recouvrement). Dans ce contexte, le suivi des conventions (validité, échéances de renouvellement) échoit aux directions métiers, sans vision transversale, et leur contrôle n'est pas systématisé. Au total, la gestion du domaine consiste dans une série de gestions de projets sans stratégie, ni pilotage, ni procédures identifiées et il n'est pas possible de rendre compte de ses enjeux et risques, juridiques ou financiers, de manière globale.

Le défaut d'efficacité qui découle de cette organisation peut être illustré par le cas de la salle de sport Vit'Halles. La métropole a accordé en 2007 une convention d'occupation temporaire du domaine à une entreprise chargée d'exploiter une salle de sport (Vit'Halles) ; l'article 7.2 de la convention prévoyait que le non-versement des redevances était un motif de résiliation. Les impayés ont commencé dès le troisième mois d'exécution de la convention, mais ce n'est qu'en mai 2010 qu'une première mise en demeure est intervenue ; la métropole a encore attendu l'été 2014 pour autoriser le comptable public à poursuivre. En 2019, malgré les instances du poste comptable, la convention n'avait pas encore été résiliée.

Pour améliorer cette gestion, la chambre recommande à la métropole d'engager sa mutualisation avec la commune de Montpellier. M. Saurel a indiqué avoir engagé la démarche dès le mois de décembre 2019, en adressant une lettre de mission en ce sens au directeur des usages et de la valorisation de l'espace public.

Recommandation

3. Mutualiser la gestion du domaine public. *Non mise en œuvre.*

2.1.2.2. L'enjeu du système d'information

Le processus de rapprochement des directions informatiques de la métropole et de la commune de Montpellier s'est avéré l'un des plus longs : le comité technique n'en a validé le

principe qu'en juillet 2019. L'engagement dans ce processus lourd a eu pour effet de geler le schéma directeur du système d'information métropolitain, qui n'a pas été actualisé depuis 2013 et qui n'a dès lors pas constitué un cadre structurant pour les réorganisations. Dans un contexte d'évolution des besoins, il s'en est suivi que les outils informatiques ont constitué un appui inégal au processus de mutualisation des autres fonctions.

Cet apport a été significatif avec le logiciel de gestion financière « Astre », étendu de la commune à l'EPCI, qui a rendu possible une convergence des procédures et une unicité de la gestion : les mêmes agents gèrent les mêmes procédures, tout en se connectant sur des espaces différenciés, ville ou métropole. Ce mouvement s'est accompagné de la dématérialisation des bons de commande et des factures, ainsi que de la signature électronique. De même, le logiciel de gestion des actes (AirDélib) a permis l'unification des procédures, tout en permettant des circuits de validation différenciés. Les outils de bureautique (agenda et messagerie) ont aussi été harmonisés. Enfin, le logiciel de gestion de courriers a été mutualisé à la rentrée 2019.

En revanche, si le logiciel ressources humaines est unique, les bases de données traitées demeurent dissociées et un travail d'harmonisation et de rapprochement est en cours, avec une cible de réalisation à fin 2020. La gestion des actes de la commande publique demeure également à unifier : elle repose actuellement sur des outils distincts et non communicants pour la rédaction des pièces (Marco), la publication (plateforme Localtrust), la conservation des pièces de marché (gestion documentaire Alfresco) et la conservation des autres documents (documents de travail, rapports d'analyse et comptes rendus de commissions d'appels d'offres : sur de simples serveurs de stockage). L'acquisition d'un logiciel intégré (MarcoWeb), déployé fin 2019, devrait unifier les traitements et améliorer la fonctionnalité. Sinon, des projets sont en cours, en lien avec le département « services publics environnement et transport », pour informatiser les arrêtés de voirie et constituer une gestion de la maintenance assistée par ordinateur.

La convention de service commun validée à la mi-2019 vise à remédier à ce défaut de synchronisation entre la révision des organisations et la révision des outils les supportant : la gouvernance et la conduite des projets informatiques devraient désormais être partagées avec les directions métiers utilisatrices, autour de la notion de portefeuilles de projets se substituant au schéma directeur. Une gouvernance a été instituée permettant la priorisation de 225 projets, sur l'EPCI et la ville, répartis en six axes de travail, avec des échéances de réalisation comprises entre 2020 et 2022.

2.1.3. Le bilan intermédiaire du schéma de mutualisation

Le schéma de mutualisation a fait l'objet d'un bilan annuel à compter de 2016 : les avancées concernant la coopérative de services et les services communs entre métropole et commune de Montpellier y sont traités distinctement.

2.1.3.1. La coopérative de services

La coopérative de services était censée mettre en œuvre les principes de mutualisation issus du pacte de confiance. Cela s'est traduit par le rattachement au directeur général de deux fonctions qui le déclinent :

- une fonction de « coordinations territoriales » d'abord, chargée de mettre en œuvre le principe de la coopérative de services énoncé par le pacte de confiance et qui regroupe tous les dispositifs

de prestation et de mise à disposition ou de création de services (articles L. 5211-4-1 et 2 du CGCT) ;

- une fonction de « coordination interne et vie de l'intercommunalité », qui comprend les actions d'animation, avec notamment l'organisation de la conférence territoriale et surtout le principe du « guichet unique de proximité ». Ce guichet, prend deux formes : une forme physique, avec la présence dans chacune des 31 mairies de personnels métropolitains aux côtés des personnels communaux, placés sous la responsabilité du maire, afin de rendre accessible aux usagers l'ensemble des services du bloc communal ; une forme numérique ensuite, avec un accès à une série de démarches en ligne, métropolitaines et communales.

Dans le détail, à fin 2016, seulement 10 des 12 nouvelles actions concernant la coopérative de services avaient été engagées et aucune achevée. À fin 2017, les 12 nouvelles actions avaient toutes débuté. Fin 2018, le constat a été fait que, « malgré un suivi régulier par le groupe de pilotage, l'animation est désormais concentrée sur quelques actions et que de nombreux groupes de travail sont en voie d'essoufflement ou à l'arrêt ». Ainsi, seuls quatre d'entre eux⁵⁷ s'étaient réunis au moins quatre fois en 2018 et sept autres thématiques avaient continué à produire des résultats opérationnels ou étaient en cours de réorientation des objectifs⁵⁸. Certaines coopérations se sont en effet vu substituer d'autres modalités d'animation (SCoT et PLUi pour celles relevant de l'aménagement et de l'action foncière, séminaire des directeurs généraux des services pour le réseau finances), voire d'exercice des compétences (plan climat air énergie, réseau accessibilité). Sinon, la montée en charge de la mutualisation a également invalidé des coopérations (archives, réseau thématique des affaires juridiques). D'autres ont simplement décliné faute d'intérêt des communes.

L'EPCI a ainsi choisi de « rationaliser les actions afin de concentrer les moyens humains, techniques et financiers sur les thématiques les plus structurantes et les plus dynamiques », au nombre de 14 (cf. annexe 9), mais aussi d'associer les directions opérationnelles au pilotage, en appui des élus.

2.1.3.2. La création de services communs

À compter d'octobre 2018, les clés de répartition des coûts des personnels mutualisés ont été arrêtées au prorata de la masse salariale de chacune des parties, à la date de création effective du service commun, sans prise en compte des directeurs concernés. Le détail a été établi pour chaque direction. En 2018, la métropole, qui intègre la grande majorité des effectifs des services communs, a ainsi facturé à la ville de Montpellier 12,2 M€ et la ville de Montpellier a refacturé à la métropole 127,5 k€⁵⁹.

⁵⁷ Groupements d'achats, réseau thématique ressources humaines, réseau thématique enseignement musical, réseau thématique écométropole.

⁵⁸ Plateformes numériques e-administration/e-marché/e-services, système d'information géographique intercommunal, thématiques relatives aux actions culturelles du bloc communal (rayonnement des événements culturels métropolitains, offre culturelle 11-17 ans, mutualisation des salles de spectacle), rayonnement des événements sportifs, valorisation des produits locaux, fêtes et traditions locales, gestion des risques et sécurité civile, appui aux communes pour l'ingénierie en restauration collective.

⁵⁹ Correspondant aux salaires des chauffeurs relevant initialement de la métropole et désormais regroupés avec leurs homologues montpelliérains dans un service commun rattaché à la ville.

tableau 21 : les services communs au 1^{er} janvier 2019

Directions	Postes ville	Postes 3M	Services communs	Solde
Direction générale	5	6	10	- 1
Direction de cabinet	7	5	10	- 2
Direction du protocole (avenant)	3	2	3	- 2
Direction des affaires juridiques et de la commande publique	1	1	1	- 1
Direction de l'attractivité, du tourisme et des relations internationales	1	1	1	- 1
Direction de la communication	26	24	49	- 1
Relations presse	5	4	9	0
Ressources humaines et relations sociales	83	51	134	0
Direction du secrétariat général courrier	19	5	24	0
Département DDADT	69	96	165	0
Direction de la culture	22	12	33	- 1
DOEE/DCGE	6	9	16	1
DF	26	29	54	- 1
DAJCP	18	27	45	0
Total	291	272	554	- 9

Source : bilan 2018 du schéma de mutualisation

Au 1^{er} janvier 2019, soit avant la mutualisation des services informatiques, 554 agents étaient mutualisés au sein de services communs à la métropole et à la ville de Montpellier. Ces rapprochements ont conduit au gain de neuf postes au total, soit 1,6 % seulement de l'effectif mutualisé.

2.2. Un pilotage de la gestion à affirmer

2.2.1. Des projets de service et des règles de procédure à actualiser

2.2.1.1. Une administration qui reste à structurer

Un projet d'administration a été élaboré et actualisé à décembre 2017, mais il n'a pas encore été présenté aux instances⁶⁰ ; cette démarche a été postérieure aux conventions de mutualisation avec la commune de Montpellier et concerne à la fois la commune, la métropole et le centre communal d'action sociale (CCAS). Il s'agit d'une démarche prenant en compte différents aspects de la gouvernance : schéma de mutualisation, projet d'établissement du CCAS, ateliers de prévention des risques psychosociaux, évaluation des politiques publiques, plan de modernisation du système de pilotage...

Ce document énonce essentiellement des principes et objectifs généraux, tout en déclinant des méthodes managériales : faire ensemble, mettre les usagers au cœur du projet, partager des visions, valeurs et missions... Il ne comporte en revanche pas de programme d'actions, d'échéance ou d'objectif mesurable d'amélioration de la gestion ou d'efficience ; *a fortiori*, il ne décline pas de tels objectifs par département ou par direction mutualisés. Cela est cohérent avec la priorité donnée dans la période récente au rapprochement effectif, dans des services communs, d'agents issus d'entités différentes. Or cette démarche, qui ne comprenait pas d'objectifs de performance

⁶⁰ En dehors d'un point d'étape réalisé au comité technique lors de sa séance du 16 février 2016.

ou d'efficacité des organisations, n'a, comme évoqué plus haut, abouti qu'au gain de 9 postes sur 554 mutualisés.

Dans la continuité du projet d'administration, la chambre recommande à l'ordonnateur de formaliser désormais dans des projets de service le cadre de fonctionnement et les objectifs de performance et d'efficacité des départements et directions dans des projets.

Recommandation

4. Formaliser dans des projets de service le fonctionnement et les objectifs de performance et d'efficacité des départements et directions mutualisés. *Non mise en œuvre.*

Cette démarche devra aussi passer par une actualisation des règles et procédures applicables après mutualisation, ainsi que par leur mise à disposition des personnels au travers d'un système de gestion documentaire. La métropole ne dispose en effet pas d'un tel système et cette absence est insuffisamment suppléée par la diffusion itérative de notes de service.

Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur d'adopter un guide des règles et procédures applicables. 3M pourra s'appuyer à cet égard sur l'expérience de la commune de Montpellier qui a mis en œuvre la certification Qualivilles de l'Afnor. Selon M. Saurel ce projet devrait être lancé prochainement.

Recommandation

5. Adopter un guide des règles et procédures applicables au sein de la collectivité. *Non mise en œuvre.*

2.2.1.2. L'indemnisation des frais de déplacement et de mission

Le régime applicable à la prise en charge des frais de mission et de représentation des agents et des élus a évolué à plusieurs reprises au cours de la période, faisant l'objet de deux délibérations entre janvier 2013 et mars 2019. À compter de 2016, le directeur général des services a pu bénéficier de frais de représentation, comme le président de l'EPCI. 3M a également mis en œuvre la dérogation autorisée par décret n° 2019-139 du 26 février 2019 pour porter les remboursements de nuitées d'hôtels parisiens à 110 €.

Quant au régime des mandats spéciaux, il appelle les observations suivantes : d'abord, la métropole réserve bien leur usage aux manifestations exceptionnelles, par exemple de promotion du territoire à l'étranger, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁶¹ ; et chaque mandat spécial fait l'objet d'une délibération *ad hoc* du conseil métropolitain. En revanche et en contradiction avec l'article L. 2123-18 du CGCT, qui réserve le bénéfice des mandats spéciaux aux fonctions électives, la métropole l'a étendu d'abord aux personnels de la fonction publique, puis à des personnalités qualifiées susceptibles d'accompagner les élus dans ces occasions. La chambre rappelle que cette extension est dépourvue de base légale et appelle l'ordonnateur à y mettre un terme. En outre, il importe qu'à l'avenir les délibérations accordant des mandats spéciaux désignent nominativement les élus en bénéficiant, ce qui n'est pas le cas actuellement. En réponse, M. Saurel a produit une délibération M2019-802 du 18 décembre 2019 réservant le bénéfice des mandats spéciaux aux seuls élus.

⁶¹ Qui définit le mandat spécial comme comprenant « toutes les missions accomplies avec l'autorisation du conseil municipal dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse », CE, *Sieur Maurice*, 24 mars 1950.

Enfin, la chambre observe incidemment que les différentes délibérations prises au cours de la période ont systématiquement fixé un plafond total de dépense annuelle, jamais supérieur à 42 000 €, pour l'ensemble des frais de représentation, de mission... et pour les élus et les personnels de la fonction publique. Or les montants dépensés sur les comptes concernés ont systématiquement été au moins quatre fois supérieurs (entre 218 k€ et 518 k€). Si la métropole a pu attester la réalité des contrôles d'éligibilité préalables au paiement, il lui incombe aussi de définir et faire respecter des enveloppes budgétaires prévisionnelles, afin de maîtriser ses dépenses en la matière.

2.2.2. Une forte déconcentration de la gestion

2.2.2.1. Une multiplicité des unités de gestion

Les délégations de signature aux personnels administratifs étaient, en mars 2019, définies par département. En tout 160 personnels administratifs en bénéficient à des degrés divers, tous étant au moins autorisés à signer des documents relevant de la gestion courante dans leur périmètre fonctionnel. Quant à la commande publique, les responsables de département et de direction peuvent signer des actes de préparation, passation, exécution et règlement des marchés, y compris les contrats en-dessous de 25 k€ et à l'exclusion des contrats au-dessus de 25 k€ ; ils signent les ordres de service et bons de commande sans limitation de montant. Sinon, nombreux sont les professionnels habilités à signer des ordres de service et bons de commande de moins de 25 k€, en particulier dans les fonctions techniques. Et tous les responsables de service ont une délégation pour le visa des pièces comptables du mandatement.

3M a défini dans le système d'information financier les droits des gestionnaires et les circuits de validation :

- pour les bons de commande :
 - 65 gestionnaires émettent des projets de bons de commande dans l'ensemble des départements ; selon la taille du département, la cellule de gestion est constituée au niveau du département ou de la direction ; ces cellules dépassent rarement les 3 agents ; le grade et la position fonctionnelle de ces gestionnaires varient selon la configuration de la direction ;
 - un premier visa des gestionnaires de la direction des finances (deux validateurs identifiés) doit suivre ; un visa spécifique peut être requis lorsqu'il s'agit d'une dépense d'investissement (3 validateurs identifiés) ;
 - un second visa est donné par le directeur des finances ou la responsable du service gestion comptable ;
 - le visa électronique du directeur fonctionnel du service émetteur clôt le processus ;
- pour la validation des factures :
 - 128 gestionnaires sont habilités pour valider le service fait ;
 - un visa du responsable de service est requis pour clore le processus (53 validateurs).

Cependant, le cadre procédural applicable est mal défini pour les gestionnaires. 3M a adopté un règlement budgétaire et financier à titre facultatif : une première version en a été approuvée par délibération du 31 mars 2015, une seconde par délibération du 20 juin 2018. La première version développait trois thématiques (le cadre budgétaire, l'exécution budgétaire et la gestion pluriannuelle) et déclinait surtout des principes généraux, ne spécifiant des aspects de

procédure locale que pour la comptabilité d'engagement et la liquidation⁶². De même, la seconde version, qui ne concerne que la gestion pluriannuelle, donne des précisions sur la gestion locale des autorisations de programme et crédits de paiement et la gestion de la dette, mais surtout en matière de principes, pas en matière de procédures. Actuellement, les gestionnaires, bien qu'ils aient été formés et que la direction des finances les sensibilise régulièrement aux procédures comptables, ne disposent pas de fiches détaillées indiquant les actions à réaliser et les outils, notamment informatiques, à utiliser pour les différentes opérations budgétaires et comptables du quotidien. La rédaction d'un guide des procédures est prévue pour 2020, en complément du règlement budgétaire et financier.

2.2.2.2. Un niveau de performance à améliorer

Le fonctionnement se caractérise à la fois par la modestie de chaque cellule de gestion et le poids des contrôles intermédiaires. En favorisant la proximité, il profite à l'efficacité des services fonctionnels ; en revanche, il ne garantit pas le niveau de technicité et de spécialisation de chaque cellule en matière d'exécution des recettes et des dépenses.

Or la métropole présente des indicateurs dégradés qui témoignent de dysfonctionnements dans le mandatement des dépenses et le titrage des recettes. Ainsi, les résultats du contrôle hiérarchisé de la dépense révèlent des erreurs qui ont été croissantes entre 2014 et 2018 (de 0,5 % à 5,2 % des charges), du fait de la moindre tolérance du poste comptable : les erreurs portent majoritairement sur l'identité du créancier du mandat, la liquidation et l'insuffisance de pièces justificatives. M. Saurel a indiqué avoir créé une unité dédiée au sein de la direction des finances, afin de sécuriser les informations relatives aux tiers fournisseurs et limiter ainsi les risques d'erreur.

Les rejets de mandat ont été significatifs en montant au cours de l'année 2018 (58 M€), en partie du fait du rejet de mandats importants⁶³. La métropole n'en a expliqué que 2,5 M€ (4,3 %) par les dysfonctionnements temporaires issus du changement de logiciel intervenu au cours de cet exercice. Ces rejets ont toutefois nettement diminué dans le courant de l'exercice 2019 (5 M€ en six mois).

tableau 22 : le délai global de paiement (DGP)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Délai global de paiement	31,43	32,09	30,38	32,06	40,93	46,59
<i>dont délai comptable</i>	9,12	7,93	8,14	7,65	9,74	10,09
<i>dont délai ordonnateur</i>	22,31	24,16	22,24	24,41	31,19	36,5
Dépassement du délai légal (30j)	1,43	2,09	0,38	2,06	10,93	16,59
<i>Part délai comptable dans DGP</i>	29,0 %	24,7 %	26,8 %	23,9 %	23,8 %	21,7 %
<i>Part délai ordo dans DGP</i>	71,0 %	75,3 %	73,2 %	76,1 %	76,2 %	78,3 %
<i>Délai ordo / délai légal</i>	74,4 %	80,5 %	74,1 %	81,4 %	104,0 %	121,7 %

Source : comptable public

Le délai global de paiement a systématiquement dépassé le délai légal de 30 jours entre 2013 et 2018, d'abord marginalement entre 2013 et 2016 (entre 0,38 et 2,06 jours), puis nettement en 2017 (10,93 jours) et surtout en 2018 (16,59 jours) ; sur ce dernier exercice, le dépassement a été majoré par le changement de logiciel, qui a induit un mois de gel du paiement des fournisseurs.

⁶² En rapport avec le régime de délégation déjà présenté dans ce rapport.

⁶³ 18,2 M€ de refinancement de la dette et 6,5 M€ d'excès d'amortissement.

En réponse, M. Saurel a fait état d'un délai global de paiement ramené à 27 jours pour l'exercice 2019.

Pour ce qui est des recettes, les comptes d'imputation provisoire, enregistrant les recettes encaissées avant émission d'un titre, ont dû être apurés dans des proportions importantes (16 M€) entre octobre 2017 et mars 2018. Dans ce domaine, ce n'est qu'à compter de 2018⁶⁴ que la comptable publique a obtenu de la métropole une autorisation permanente pour le recouvrement des créances, quels que soient leur nature, la nature des poursuites et le montant de la créance poursuivie⁶⁵. À la mi-2019, l'intervention de la mission nationale d'audit de la direction générale des finances publiques, auprès de la métropole et de la ville, a été envisagée et une note de cadrage élaborée, pour la réalisation d'un audit partenarial du processus recettes, incluant les régies.

La chambre encourage l'ordonnateur à poursuivre cette démarche d'audit et lui recommande d'améliorer le fonctionnement des services d'exécution des recettes et des dépenses. En réponse, M. Saurel a fait état des actions engagées ou à engager pour atteindre cet objectif : renforcement des contrôles à la liquidation par la direction des finances, formation, audit partenarial avec la DGFIP et formalisation de procédures de gestion.

Recommandation

6. Améliorer le fonctionnement de la chaîne administrative d'exécution des recettes et dépenses. *Non mise en œuvre.*

2.2.3. Une démarche de contrôle interne à structurer et à harmoniser

Dans son précédent rapport, la chambre avait formulé 11 recommandations, dont la mise en œuvre a été évaluée en avril 2018 et en mars 2019 (cf. annexe 10). Les progrès constatés recourent les observations de la chambre quant aux effets structurants de la mutualisation sur la qualité de la gestion : ainsi, si les recommandations relevant de la gestion comptable, budgétaire et financière (1 à 3) ont fait l'objet d'une mise en œuvre totale ou partielle, en revanche, les recommandations relatives au champ de la gestion des ressources humaines (4 à 9) ou bien n'ont pas été mises en œuvre, ou bien sont seulement envisagées. En réponse, M. Saurel a annoncé la tenue d'un cycle de concertation sur l'optimisation des cycles de travail, dans le but de se conformer à l'obligation annuelle de 1 607 heures de travail.

Sinon, l'organigramme fait apparaître deux directions susceptibles d'exercer un contrôle sur la régularité et la performance de l'exercice des compétences métropolitaines :

- la direction « organisation, études, évaluation » (DOEE) est rattachée au département proximité et modernisation de l'action publique ; jusqu'en 2018, son intitulé comprenait encore la notion de « contrôle de gestion » et, jusqu'en 2016, elle était encore rattachée à la direction générale des services ;
- la direction du contrôle de gestion externe (DCGE), constituée en 2018, est depuis lors rattachée directement à la direction générale.

La DOEE investit principalement la dimension organisationnelle de sa mission, en accompagnant les directions métiers à leur demande, notamment pour structurer leurs services à

⁶⁴ Délibération n° M2018-285 du 20 juin 2018.

⁶⁵ Comme le prévoit le décret n° 2009-125 du 3 février 2009.

l'occasion des mutualisations, mais aussi en réalisant des audits internes ou des gestions de projets spécifiques, directement ou en assistance à maîtrise d'ouvrage.

Quant à la dimension de contrôle de gestion, elle n'est pas investie, faute de définition et de suivi en transversalité d'indicateurs de gestion et de performance pour les différents départements, directions et services : en dehors, des données de suivi d'exécution budgétaire, les données des directions métiers ne sont pas partagées. Le positionnement hiérarchique de la DOEE et le retard de mutualisation des systèmes d'information sont deux facteurs défavorables au développement de tels indicateurs : s'il s'agit d'un levier puissant d'amélioration de la gestion, la démarche ne peut être impulsée qu'au niveau de la direction générale des services et elle doit s'appuyer sur des outils harmonisés.

Quant à l'évaluation des politiques publiques, en dehors d'un audit sur l'accès à la culture des publics en difficultés, il n'en a pas été produit. Ce type d'évaluation est rendu malaisé par le manque de formalisation des politiques publiques et des objectifs recherchés, qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs.

La DCGE assume un rôle d'appui et de conseil aux directions métiers dans le suivi des organismes satellites, liés à la métropole du fait principalement d'une participation (actionnariat) ou d'une concession (DSP⁶⁶), mais aussi d'un subventionnement (associations en premier lieu), ainsi qu'un appui à la gestion des DSP. Elle tient des tableaux de bord sur la gouvernance et la santé financière de ces organismes, au moyen d'audits ciblés, pour les associations en particulier. Elle prépare les délibérations de la métropole qui s'y appliquent et suit le calendrier de production et de présentation de leurs rapports annuels ; malgré ce suivi, la métropole ne délibère pas encore sur l'examen et l'adoption des rapports annuels des délégataires, comme cela est pourtant prévu par l'article L. 1411-3 du CGCT : chaque année, une délibération acte la réception des rapports d'activité des délégataires et en confie l'examen à la commission consultative locale des services publics.

Enfin, elle s'assimile dans certains cas à une direction métier : elle est ainsi intervenue pour le calcul de la provision destinée à couvrir le risque lié à la situation financière de la société d'économie mixte (SEM) Montpellier Events ; surtout, elle est gestionnaire de deux DSP (exploitation du Corum-Palais des congrès-Opéra et du Zénith sud ; gestion du service extérieur des pompes funèbres et du crématorium) attribuées à des SEM qu'elle suit par ailleurs au titre de l'actionnariat. Ce positionnement de gestionnaire est incompatible avec un rôle de contrôle ; plus largement et tout comme la DOEE, la DCGE n'est pas dans un rôle de contrôle vis-à-vis des directions métiers chargées de définir les politiques publiques. En réponse, M. Saurel a indiqué que le pilotage de la DSP Corum et Zénith sud a désormais été confié à la direction responsable du développement économique.

À partir de ces constats et que ce soit pour les compétences exercées par le biais de satellites ou en régie, la chambre recommande à l'ordonnateur d'adopter une approche unifiée du contrôle de gestion, s'appuyant sur une formalisation des objectifs et indicateurs de performance portant à la fois sur les services de la métropole et les organismes rattachés.

⁶⁶ Délégation de service public.

Recommandation

7. Adopter une approche unifiée du contrôle de gestion, s'appuyant sur une formalisation des objectifs et indicateurs de performance portant à la fois sur les services de la métropole et les organismes rattachés. *Non mise en œuvre.*

2.3. Des informations budgétaires et comptables à fiabiliser

2.3.1. Les pratiques en matière budgétaire

2.3.1.1. L'individualisation des budgets

La métropole compte un budget principal, soumis à l'instruction budgétaire M57 depuis 2015, à la M14 auparavant, et cinq budgets annexes (BA) relevant d'instructions budgétaires applicables aux services publics industriels et commerciaux (M4, M43 ou M49). Le budget principal, qui représentait les trois-quarts des recettes de fonctionnement en 2018, est voté par fonction, ce qui était déjà le cas pour l'agglomération ; en revanche, les BA sont tous votés par nature. Deux BA ont été créés en cours de période : transports (2015) et parkings (2016). Deux budgets ont cessé d'être utilisés : eau brute (clôture au 31 décembre 2016) et pompes funèbres (clôture au 31 décembre 2017).

Sur ce dernier budget, qui retraçait les opérations de la régie publique, avant délégation du service à une SEM, la délibération n° 2018-353 a défini la « reprise de l'ensemble des comptes dans la comptabilité du budget principal et l'intégration des résultats du compte administratif 2017 au budget principal (- 688 k€ en investissement et + 577 k€ en fonctionnement). En revanche, les opérations de clôture du BA « pompes funèbres » n'ont pas été l'occasion d'une actualisation de l'actif inscrit à ce BA et mis à disposition du délégant. La chambre avait pourtant appelé début 2019, dans son rapport sur la SEM locale des services funéraires de 3M, à une actualisation de la convention de DSP, concernant les biens mis à disposition et les obligations du délégant. En réponse, M. Saurel s'est engagé à étudier la mise en œuvre de cette demande avec le délégataire.

tableau 23 : les budgets de Montpellier Méditerranée Métropole

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes 2018		Vote	Création en cours de période
			(en €)	(en %)		
Budget principal	3M	M57 (depuis 2015)	478 356 720	75,97 %	Fonctions	
Budget annexe	Assainissement	M49	32 135 301	5,10 %	Nature	
Budget annexe	SPANC	M49	32 830	0,01 %	Nature	
Budget annexe	Eau potable	M49	1 037 035	0,16 %	Nature	
Budget annexe	Transports	M43	117 422 493	18,65 %	Nature	2015
Budget annexe	Parkings	M4	714 350	0,11 %	Nature	2016
			629 698 729			

L'instruction comptable M57 applicable à la métropole précise que les BA relatifs aux régies des SPIC sont gérés obligatoirement sous forme de BA⁶⁷, mais que les services publics assujettis à la TVA le sont facultativement⁶⁸. Ces orientations sont en cohérence avec les articles L. 1412-1, L. 2221-1, L. 2221-11 et R. 2221-69 du CGCT, ainsi qu'avec l'article 201 octies de l'annexe 2 du code général des impôts.

La métropole a fait une application inégale de ces principes. D'abord, 3M a traité de manière non harmonisée les services publics délégués : parmi les BA existant et relevant de nomenclatures SPIC, les budgets « transports » (M43), « assainissement » (M49) et « parkings » (M4) concernent des services publics concédés au travers de DSP : aussi leur individualisation était-elle facultative. À l'inverse, la DSP relative à la gestion et à l'exploitation de la patinoire est suivie sur le budget principal, parmi les services assujettis à la TVA et non érigés en budgets annexes.

Trois pépinières d'entreprises (Cap Alpha, Cap Oméga, MIBI) et diverses autres locations de bâtiments commerciaux sont également tracées dans le compte administratif comme des services assujettis à la TVA et non érigés en BA. Comme pour la DSP de la patinoire, 3M a établi pour ces activités une comptabilité qui lui permet de s'acquitter de ses obligations fiscales en matière de TVA. En revanche, la métropole ne respecte pas l'obligation d'individualisation faite par la M57 pour l'activité de location des locaux.

2.3.1.2. La qualité des informations budgétaires

3M dispose de deux logiciels de simulation budgétaire, « Regards » pour le budget principal et « Profils » pour les BA. L'ergonomie en est limitée : la saisie des informations se fait par nature, alors que le budget est voté par fonction, et manuellement, à défaut d'alimentation des bases par le logiciel de gestion financière « Astre ». En revanche, sa fonctionnalité étendue constitue une aide au pilotage financier : il permet en effet de sélectionner des paramètres de pilotage, qu'il s'agisse de l'évolution des taux de fiscalité, du rythme de progression des dépenses ou de cibles de performance (taux d'épargne, capacité de désendettement...). Il estime également les besoins de financement en investissement, pour fixer le niveau de recours à l'emprunt, ou d'équilibre en fonctionnement, pour fixer le niveau de subventionnement. Il permet enfin de multiplier les scénarios et de les comparer.

Cet outil simplifie l'élaboration du budget et la présentation des orientations budgétaires : le rapport d'orientations budgétaires, débattu chaque année au conseil métropolitain, présente le contexte national et local de manière équilibrée et détaille en particulier les recettes et dépenses des deux sections, ainsi que l'état de la dette. En cohérence avec la présentation par fonction, il retrace l'information financière pour présenter les aspects stratégiques du budget, ses évolutions et grands équilibres, ainsi que les aspects communaux et intercommunaux des investissements en particulier. Le rapport d'orientations budgétaires est complété systématiquement du rapport développement durable, qui présente l'action de 3M en la matière dans l'année écoulée. En revanche, si les débats relatifs aux rapports d'orientations budgétaires sont retranscrits dans les procès-verbaux de séances à l'usage des membres du conseil, ni le compte-rendu des débats, ni la

⁶⁷ L'individualisation de la gestion d'un SPIC en BA a pour objectif de dégager le coût réel du service qui doit être financé par l'utilisateur. Il est obligatoirement doté de l'autonomie financière. Le Conseil d'État a jugé que « les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers ». (CE, 30 septembre 1996, *Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Étienne*).

⁶⁸ Au 2.1 du chapitre 1 du titre 1 du tome budgétaire.

délibération d'adoption rendus publics ne retranscrivent la nature des échanges relatifs au débat d'orientation budgétaire : seuls la nature de la décision et le décompte des votes sont tracés.

La conception et l'exécution du budget sont encadrées par trois notes du directeur général des services :

- pour le budget primitif (septembre de l'année n-1), il est demandé de justifier les demandes de crédits et de limiter les demandes en investissement aux dépenses pouvant être mandatées au cours de l'exercice, mais aussi de rechercher une maîtrise, voire une réduction de la dépense et enfin d'anticiper les procédures de marchés à lancer, tout comme les besoins en équipements ;
- pour le budget supplémentaire (avril de l'année n), il est demandé d'actualiser et de justifier les prévisions de recettes et de dépenses, mais aussi les crédits de paiement des autorisations de programme ;
- pour la clôture (novembre de l'année n), sont rappelées les dates limites d'engagement et de mandatement, ainsi que la définition des dépenses engagées et non mandatées censées faire l'objet de restes à réaliser (RAR).

La métropole réalise un suivi régulier de l'exécution budgétaire : le support en est un tableau de suivi, par département et par direction, retraçant les engagements réalisés et les rapportant aux prévisions et évaluant les crédits disponibles. Ce suivi d'exécution est transmis de manière hebdomadaire à tous les directeurs généraux adjoints responsables de département et à tous les directeurs et les résultats analysés avec le directeur général des services. Des suivis ponctuels sont organisés en cas de détection par la direction des finances d'une situation atypique ; il est envisagé de paramétrer des alertes automatiques dans le système d'information. En revanche, il n'existe ni formalisation des réunions de suivi budgétaire, ni partage des indicateurs financiers au-delà du cercle des directeurs.

2.3.1.3. La qualité des prévisions budgétaires du budget principal

En section de fonctionnement

Les prévisions de la section de fonctionnement ont été satisfaites dans la période 2013-2018, tant en recettes (101 % en moyenne) qu'en dépenses (97 % en moyenne), et ceci de manière régulière : le taux de réalisation minimal aura été de 94 % en dépenses sur l'exercice 2015.

tableau 24 : réalisations budgétaires en section de fonctionnement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Recettes de fonctionnement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R002)	479 514	474 599	446 805	441 330	483 240	500 163	470 942
Réalisations (report + titres + rattachements)	487 835	487 546	448 378	444 006	489 093	496 513	475 562
RAR	0	0	0	0	0	0	0
Crédits annulés	- 8 321	- 12 946	- 1 573	- 2 676	- 5 852	3 650	- 4 620
<i>Pourcentage d'exécution</i>	<i>101,74 %</i>	<i>102,73 %</i>	<i>100,35 %</i>	<i>100,61 %</i>	<i>101,21 %</i>	<i>99,27 %</i>	<i>100,98 %</i>
Dépenses de fonctionnement							
Prévisions budgétaires hors virement SI (BP + DM + RAR N-1 + D002)	479 514	474 599	446 805	441 330	483 240	500 163	470 942
<i>dont virement à la SI</i>	<i>86 285</i>	<i>66 901</i>	<i>59 422</i>	<i>54 457</i>	<i>84 163</i>	<i>82 859</i>	<i>72 348</i>
Réalisation (report + mandats + rattachements)	386 832	397 393	363 042	370 495	389 617	404 576	385 326
RAR	1 445	593	379	724	919	1 054	852
<i>Pourcentage d'exécution hors virement à la SI</i>	<i>98,37 %</i>	<i>97,47 %</i>	<i>93,72 %</i>	<i>95,77 %</i>	<i>97,63 %</i>	<i>96,95 %</i>	<i>96,67 %</i>
Solde d'exécution	101 003	90 152	85 335	73 512	99 475	91 938	90 236
<i>Solde des RAR</i>	<i>- 1 445</i>	<i>- 593</i>	<i>- 379</i>	<i>- 724</i>	<i>- 919</i>	<i>- 1 054</i>	<i>- 852</i>
<i>Solde des crédits sans emploi</i>	<i>- 99 558</i>	<i>- 89 560</i>	<i>- 84 956</i>	<i>- 72 788</i>	<i>- 98 556</i>	<i>- 90 883</i>	<i>- 89 384</i>

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

Ainsi, les réalisations ayant été légèrement supérieures aux prévisions en recettes et nettement inférieures en dépenses, le solde d'exécution (en moyenne 90 M€ par exercice) a été de près d'un quart supérieur à la prévision de virement à la section d'investissement (72 M€) et a représenté 23 % des recettes réalisées, contre 19 % des recettes prévues. Ces performances doivent aussi à la proportion de crédits annulés en dépenses chaque année (12 M€ environ en 2018).

Le virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement (lignes 023 et 021) doit être mieux appréhendé. En 2018 il a été fixé à 82,85 M€. En définitive, l'affectation (c/1068) au besoin de financement de la section d'investissement a été de 70,15 M€, soit une différence d'environ 12,7 M€.

De surcroît, entre 2013 et 2018, la métropole a identifié entre 370 k€ et 1,5 M€ de RAR en dépenses de fonctionnement. Le détail de ces RAR n'a pas été communiqué, ni au comptable chaque année, ni à la chambre dans le cadre de son instruction, de sorte qu'il ne peut être établi de corrélation entre les montants et les définitions respectifs des RAR et des rattachements⁶⁹, ce qui peut avoir des conséquences sur l'exactitude des résultats annuels. En réponse, M. Saurel a démontré avoir fourni, à partir de 2020, un état détaillé des RAR de l'exercice 2019 à la comptable.

⁶⁹ D'après les notes de clôture de chaque année, les RAR sont des dépenses ayant fait l'objet uniquement d'un engagement juridique ou comptable avant la fin de l'exercice et les dépenses rattachées sont celles qui ont fait l'objet d'un engagement et ont également eu un service fait (travaux exécutés, biens livrés...) avant la fin de l'exercice.

tableau 25 : les rattachements de charges et de produits

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges rattachées	10 101	6 147	30 445	20 758	26 840	27 158
Charges de gestion	280 924	290 122	279 094	285 219	299 351	335 769
Charges rattachées en % des charges de gestion	3,60 %	2,10 %	10,90 %	7,30 %	9,00 %	8,10 %
Produits rattachés	6 259	5 395	9 208	7 727	7 275	10 400
Produits de gestion	406 821	414 961	398 663	391 981	415 216	441 448
Produits rattachés en % des produits de gestion	1,50 %	1,30 %	2,30 %	2,00 %	1,80 %	2,40 %
Différence (produits - charges rattachées)	- 3 842	- 752	- 21 236	- 13 031	- 19 565	- 16 759
Résultat de l'exercice	77 268	72 703	72 907	57 810	72 126	73 781
Différence en % du résultat	- 5,00 %	- 1,00 %	- 29,10 %	- 22,50 %	- 27,10 %	- 22,70 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Si la part des produits rattachés dans les produits demeure stable autour de 1,9 %, en revanche, les charges rattachées ont représenté 6,8 % des charges totales entre 2013 et 2018, 8,8 % depuis 2015. Ce phénomène a une incidence sur la lisibilité du résultat de l'exercice : à compter de 2015, le solde déficitaire des charges et produits rattachés a représenté entre 22 % et 29 % de contribution négative au résultat. En réponse, M. Saurel a annoncé avoir installé pour l'exercice 2020 un comité de suivi du rattachement.

En section d'investissement

Les prévisions de la section d'investissement se sont avérées moins exactes que celles de la section de fonctionnement, avec une moyenne de 70 % de réalisation en recettes, nettement améliorée en 2018 (83 %) par les montants inhabituellement élevés du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et des subventions, et de 65 % en dépenses⁷⁰. Ces deux valeurs se sont améliorées à compter de 2014, les minimales appartenant à l'exercice 2013. Les RAR représentent près de 10 % en moyenne des dépenses non réalisées et les crédits annulés 20 %.

Sinon, 3M a opté pour un régime budgétaire pour son provisionnement⁷¹, de sorte que chaque dotation abonde d'autant le financement de la section d'investissement ; cette source de financement est toutefois négligeable, puisqu'elle représente systématiquement moins de 1 % des prévisions comme des réalisations de recettes de la section de fonctionnement.

⁷⁰ Dans la mesure où ils ne sont pas justifiés en tant qu'engagements non mandatés, les RAR n'ont pas été pris en compte dans le calcul de ce ratio. En les y intégrant, le niveau moyen de réalisation des dépenses serait de 75 %.

⁷¹ Délibération n° 6752 du 30 novembre 2005.

tableau 26 : réalisations budgétaires en section d'investissement

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
Recettes d'investissement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + R001)	415 101	445 757	280 258	299 315	301 914	342 149	347 416
<i>dont virement de la SF</i>	86 285	66 901	59 422	54 457	84 163	82 859	72 348
<i>dont cessions d'immobilisations</i>	4 113	2 414	1 709	1 507	1 159	3 603	2 418
Réalisations (report + titres + rattachements)	193 337	293 039	139 433	147 845	152 518	213 085	189 876
RAR	36 354	23 099	23 341	44 506	7 417	9 570	24 048
<i>Pourcentage d'exécution hors virement de la SF et cessions d'immobilisations</i>	59,54 %	77,84 %	63,63 %	60,75 %	70,42 %	83,34 %	69,64 %
Dépenses d'investissement							
Prévisions budgétaires (BP + DM + RAR N-1 + D001)	415 101	445 757	280 258	299 315	301 914	342 149	347 416
Réalisation (report + mandats + rattachements)	211 950	282 849	211 270	210 594	207 214	233 601	226 246
RAR	36 351	23 099	21 138	27 967	34 617	59 208	33 730
Crédits annulés	101 856	56 252	47 849	60 753	60 083	49 341	62 689
<i>Pourcentage d'exécution</i>	51,06 %	63,45 %	75,38 %	70,36 %	68,63 %	68,27 %	65,12 %
Solde d'exécution	- 18 613	10 189	- 71 837	- 62 749	- 54 696	- 20 516	- 36 370
<i>Solde des RAR</i>	3	0	2 203	16 539	- 27 200	- 49 638	- 9 682
<i>Solde des crédits sans emploi</i>	83 553	73 367	69 634	46 210	81 896	70 154	70 802
Recettes des provisions budgétaires (dotations nettes)							
	1 100	1 200	1 400	500	- 1 607	399	
<i>Part dans prévision recettes SI</i>	0,3 %	0,3 %	0,5 %	0,2 %	- 0,5 %	0,1 %	
<i>Part dans réalisation recettes SI</i>	0,6 %	0,4 %	1,0 %	0,3 %	- 1,1 %	0,2 %	

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

Le détail des opérations réelles et mixtes de 2015 à 2018 (cf. annexe 11) montre une réalisation à hauteur de près de deux-tiers, qui tient essentiellement à la non-atteinte du programme des dépenses d'immobilisations des chapitres 21 et 23, mais aussi à une très faible réalisation des dépenses d'emprunts du chapitre 16 (45 % en moyenne), très supérieure à la non-réalisation des programmes. En recettes, les opérations réelles et mixtes sont réalisées en moyenne à hauteur de 51,5 % des prévisions. Il en est ainsi du niveau de réalisation des subventions (43 % en moyenne) et des dotations, dont le FCTVA (38,4 %), également affectés par la sous-réalisation des programmes d'immobilisations. Comme en dépenses, les recettes du chapitre 16 sont sous-réalisées, à hauteur de 55 % en moyenne. En réponse, M. Saurel a avancé que le taux de réalisation de l'exercice 2019 en section d'investissement avait été amélioré, à 67 %, 94 % en y intégrant les RAR.

Cette surévaluation des crédits nécessaires au chapitre 16 a été justifiée par M. Saurel par la nécessité de disposer de ressources au compte 166 pour d'éventuelles opérations de réaménagement de dette : il apparaît qu'entre 2013 et 2018, 3M n'a réalisé que 17,5 M€ de refinancement, contre 143,5 M€ prévus (12,2 %) ce qui interroge, là, également, sur la sincérité de l'évaluation de ce compte. Ainsi, au vu notamment des marges de manœuvre dont dispose la métropole, les opérations de réaménagement de dettes pourraient faire l'objet de décisions modificatives, en cours d'année et en fonction des opportunités, plutôt que de réservations de crédits au budget primitif. En réponse, M. Saurel a indiqué maintenir sa pratique de prévision actuelle, tout en prévoyant de supprimer les crédits inutilisés lors d'une décision modificative de fin d'exercice.

Le solde d'exécution de la section d'investissement a été dégradé par l'exercice 2015 (- 72 M€), avant de se résorber progressivement (- 21 M€ en 2018), du fait d'une dynamique favorable des recettes et des dépenses, surtout en 2018. À l'inverse, le solde des RAR y compris autorisations de programme, d'abord équilibré, a été déficitaire à compter de 2017 et atteint - 50 M€ en 2018, en lien avec les non-réalisations de programmes. Comme en dépenses de fonctionnement, les RAR en recettes et en dépenses d'investissement, qu'il s'agisse des informations transmises au comptable chaque année ou à la chambre au cours de l'instruction, sont insuffisamment détaillés et justifiés. L'ordonnateur se doit d'y remédier.

Au total, les performances budgétaires de la période ont été obtenues au prix d'une non-réalisation systématique des services et opérations, pourtant votés par l'assemblée délibérante et communiqués au public : l'exécution incomplète de la section d'investissement montre une surestimation chronique de l'équilibre du budget jusqu'en 2018, dont l'affichage a permis, partiellement, le maintien d'un niveau de fiscalité élevé et la constitution de réserves budgétaires (cf. § 3.1.2).

2.3.1.4. La programmation pluriannuelle des investissements

La métropole a recours aux autorisations de programme, sans avoir adopté de règlement des autorisations de programme et crédits de paiement. Des généralités en la matière sont inscrites dans l'actuel règlement budgétaire et financier, mais une procédure détaillée, contenant des aspects techniques à l'usage des gestionnaires, fait défaut. Sinon, des délibérations actualisent au moins une fois par an, au moment du vote du budget, les autorisations de programme votées et déclinent pour chaque programme les crédits de paiement sur plusieurs années : la délibération du 31 janvier 2019 projetait ainsi les crédits de paiement jusqu'en 2026.

Les autorisations de programme des pôles territoriaux font exception à ce fonctionnement. Chaque pôle territorial dispose de deux autorisations de programme, l'une pour le chapitre transports et voirie, l'autre pour le chapitre aménagement du territoire, et le montant de chaque autorisation de programme est détaillé commune par commune ; en revanche, la nature des travaux ne l'est pas. Il s'agit en effet de dépenses courantes. L'autorisation de programme est composée cumulativement des dépenses réalisées antérieurement et des dépenses prévues pour l'année, qui constituent les crédits de paiement de l'exercice en cours. Les crédits de paiement ne vont pas au-delà de cet exercice.

Il s'agit d'un mésusage du dispositif des autorisations de programme et crédits de paiement, tel que prévu par l'article R. 2311-9 du CGCT : d'une part, « la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement » n'est pas effective, puisque la prévision ne dépasse pas le budget voté ; d'autre part, ces autorisations de programme ne correspondent pas « à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées », dans la mesure où les opérations ne sont pas déterminées mais laissées à un arbitrage ultérieur.

En pratique, cette présentation traduit le consensus intercommunal issu du transfert de la compétence espace public en particulier : elle sert, d'une part, à rendre compte à chaque commune des dépenses faites sur son territoire dans les domaines précités et, d'autre part, à autoriser annuellement des dépenses pour l'exercice à venir, lesquelles seront arbitrées au sein du pôle territorial, où les exécutifs communaux sont représentés. Dans la mesure où le fonctionnement réel de l'investissement des pôles territoriaux ne fait pas exception au principe d'annualité budgétaire, leur suivi en autorisations de programme n'est pas nécessaire et la métropole pourrait se contenter

de les présenter sous la forme d'opérations. Selon M. Saurel, cette observation devrait être prise en compte dans le cadre de la mise à jour du règlement budgétaire et financier.

Au-delà des autorisations de programme récapitulées dans les délibérations et aux comptes administratifs, la métropole dispose d'un programme pluriannuel des investissements détaillé ; ce document non voté et évolutif est à au seul usage de l'exécutif et aux fins de prospective financière. Sur certains enjeux critiques, notamment la gestion des déchets et les transports, le PPI est doublé d'un plan pluriannuel de financement. Ce PPI prospectif pour la période, 2019-2025, projette 1,5 Md€ à 1,8 Md€ de dépenses. Dans la première version, le budget principal compterait pour 61,4 % des dépenses totales et le budget annexe « transports » pour 28,9 %.

Ainsi, l'écart est très conséquent, d'au moins un à cinq, entre les autorisations de programme encore non couvertes par des crédits de paiement au 31 décembre 2018 (269 M€), donc restant à financer, et le montant prospectif de 1,5 Md€. S'il est évident que les projets contenus dans le second sont soumis à validation de l'assemblée délibérante, au contraire des premiers qui l'ont déjà été, la chambre souligne que cet écart entre les deux séries de prévisions ne favorise pas le pilotage financier pluriannuel des investissements.

2.3.2. Les pratiques en matière comptable

2.3.2.1. La qualité des informations comptables

En 2018, le rapport du comptable insistait sur les items requis et non validés depuis 2017, à savoir l'intégration des immobilisations, notamment un défaut d'utilisation du compte 238, et le provisionnement des créances, notamment l'absence de constitution de provisions préalables aux admissions en non-valeur. Quant aux items requis et non validés en 2018, ils concernaient la mise à disposition de biens suite à transfert de compétences, le suivi des subventions et des mouvements sur comptes de provision, l'apurement des comptes d'imputation provisoire et la régularité du mandatement, en particulier l'afflux massif de mandats en fin d'exercice. Comme évoqué *supra* concernant le contrôle hiérarchisé de la dépense, le poste comptable constatait en 2018 une « dégradation de [la] qualité (volume, flux, rejets) » du mandatement.

D'autres indicateurs attestent à titre supplémentaire d'un défaut de qualité comptable : ainsi, les 8 M€ de dettes réciproques entre 3M et la commune de Montpellier arrêtés au 1^{er} avril 2019, s'ils concernaient à 90 % les exercices 2018 et 2019, comportaient encore des créances, d'ailleurs mineures (2 k€), pouvant remonter jusqu'à l'exercice 2000. En réponse, M. Saurel a avancé avoir régularisé 4,5 M€ au cours de l'exercice 2019.

tableau 27 : subventions de fonctionnement aux budgets annexes

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Compte 657363 - BP	0	0	0	0	0	0
Compte 657364 - BP	0	0	0	0	0	-16 668 324
Compte 67441 - BP	0	0	0	0	0	0
Compte 74748 - BA M14	0	0	0	0	0	0
Compte 74758 - BA M14	0	0	0	0	0	0
Compte 774 - BA M4	0	0	0	20 000 000	21 500 000	0
Compte 74 - BA M4	3 679 087	3 653 797	25 885 010	2 966 087	3 618 240	19 832 740
Totaux (devraient être nuls)	3 679 087	3 653 797	25 885 010	22 966 087	25 118 240	3 164 416

Source : comptes de gestion

Enfin, la chambre relève des imputations non concordantes chroniques dans les flux entre budget principal et BA, compris entre 3 M€ et 25 M€, regardant les opérations particulières et les subventions d'équipement ou de fonctionnement.

2.3.2.2. Le provisionnement

Jusqu'en 2016, le provisionnement pour risques et charges a progressé sous l'effet de dotations successives, destinées à couvrir les garanties d'emprunt accordées en particulier aux bailleurs sociaux, pour atteindre 7,6 M€. Ce montant était constitué pour 7,1 M€ de ces provisions destinées à couvrir un éventuel défaut des bailleurs sociaux, pour 200 k€ de provisions pour contentieux et pour 300 k€ de provisions pour créances irrécouvrables.

tableau 28 : le provisionnement pour risques et charges

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Provisions pour risques							
Balance entrée (chapitre 15)	4 507	5 707	7 107	7 607	7 607	800,00	
Dotations (compte 6815)	1 200	1 400	500		300		
Reprises (compte 7815)					- 7 107		
Provisions pour dépréciation des participations							
Balance entrée (chapitre 29)						5 200	
Dotations (compte 68116)					5 200		
Provisions pour dépréciation de créances							
Balance d'entrée (chapitre 49)							399
Dotations						399	
Total provisions (balance entrée)	4 507	5 707	7 107	7 607	7 607	6 000	6 399

Source : comptes de gestion

Par une série de délibérations prises en 2017⁷², 3M a actualisé son provisionnement à plusieurs égards :

- en opérant une reprise de la totalité des provisions constituées pour couvrir des garanties d'emprunt (7,1 M€), « compte tenu de l'absence de risques avérés sur ces structures » ;
- en portant à 800 k€ (soit + 300 k€) les autres provisions pour risques et charges ; la variation était constituée de 100 k€ de provisions pour litiges et 200 k€ pour risque d'irrécouvrabilité ; ces 200 k€ étaient réputés procéder de deux opérations aux termes des délibérations précitées, l'une de dotation (+ 300 k€) et l'autre de reprise (- 100 k€), qui ont été contractées en une seule sur le plan comptable ;
- en constituant au chapitre 29 une provision de 5,2 M€ pour dépréciation des titres de participation, du fait des cumuls des résultats déficitaires de la SEM locale Montpellier Events.

En 2018, une provision de 400 k€ a été constituée au chapitre 49 pour dépréciation des créances. Cette constitution, tracée au compte administratif et au compte de gestion, n'a pas fait l'objet d'une délibération *ad hoc*.

⁷² 22 février, 26 juillet et 20 décembre 2017.

tableau 29 : les interventions financières auprès de tiers (en k€)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Part moyenne
Actionnariat	18 198	6 177	18 198	18 975	16 002	19 736	1,6 %	1,4 %
Adhésion EPL	8 959			10 426	10 412	10 330	2,9 %	0,6 %
DSP ⁷³	48 995	53 223	52 434	76 931	27 220	52 781	1,5 %	4,6 %
Cautionnement	677 804	814 511	940 258	1 008 159	1 079 627	1 484 135	17,0 %	88,0 %
Subventions	67 243	78 695	62 331	69 649	46 476	48 763	- 6,2 %	5,5 %
Total	821 198	952 606	1 073 221	1 184 140	1 179 738	1 615 745	14,5 %	

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

Ces évolutions appellent plusieurs observations : d'abord, la chambre, dans son précédent rapport, avait attiré l'attention de la collectivité sur les risques externes, notamment ceux concernant Montpellier Events dont le déficit à fin 2013 atteignait déjà 3,3 M€, mais aussi ceux relatifs aux garanties d'emprunt accordées. Ces dernières, avec près de 1,5 Md€, constituent toujours le premier (88 % du total) et le plus dynamique (+ 17 % par an entre 2013 et 2018) des engagements financiers de 3M auprès de tiers. À cet égard, la reprise de l'intégralité des 7,1 M€ de provisions ne procède pas d'une actualisation précise des risques de défaillance des tiers, mais de la mobilisation d'une réserve de précaution et son usage financier réel a été la couverture de la défaillance de Montpellier Events.

Dans ce domaine comme dans les autres, à l'exception du suivi des contentieux, la métropole n'a pas défini une politique de provisionnement balayant les différents risques financiers auxquels elle est exposée : l'évaluation des provisions à constituer au titre des comptes épargne-temps n'a ainsi pas été réalisée (22 418 jours accumulés à fin 2017 selon le bilan social).

Aussi la chambre recommande-t-elle à l'ordonnateur de définir une politique de provisionnement découlant de l'évaluation des risques financiers, notamment externes.

tableau 30 : les provisions constituées à fin 2019

	Compte de Gestion au 31/12/2018	2019		Compte de Gestion au 31/12/2019
		Reprise	Dotation	
Litiges et contentieux	100 000.00	100 000.00	850 568.00	850 568.00
Restes à recouvrer	809 000.00	809 000.00	325 946.73	325 946.73
Liquidation et redressement judiciaire	290 102.03	290 102.03	634 806.55	634 806.55
Compte épargne temps			807 337.50	807 337.50
Dépréciation Titres de participation	5 200 000.00		2 277 149.00	7 477 149.00
Total	6 399 192.03	1 199 192.03	4 895 807.78	10 095 807.78

Source : 3M

En réponse, M. Saurel a indiqué avoir, par délibération M2019-774 du 18 décembre 2019, défini une politique de provisionnement pour les litiges et contentieux, les créances irrécouvrables,

⁷³ Les montants reportés au tableau constituent, non une dépense, mais un solde des dépenses et recettes.

les comptes épargne-temps et les dépréciations de titres de participation : sa mise en œuvre a conduit à reconstituer des provisions à hauteur de de 10 M€.

Recommandation

8. Définir une politique de provisionnement découlant de l'évaluation des risques financiers, notamment externes. *Totalement mise en œuvre.*

2.3.2.3. Le suivi de l'actif immobilisé

La métropole a pris au cours de la période sous revue deux délibérations⁷⁴ fixant l'amortissement linéaire de ses immobilisations, en référence aux durées indicatives données par les instructions comptables applicables (M57, M49 et M43). Si la première fixait le seuil d'amortissement à 1 000 € en un an, la seconde l'établissait à 2 000 € en un an.

Le suivi de l'inventaire physique est en revanche très défaillant, à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif. Les données transmises à la chambre ne concernent que quatre directions (mobilités, moyens généraux, propreté et protocole) et les informations sont hétérogènes : si les immobilisations sont toujours décrites, en revanche il n'existe pas de numérotation unique d'inventaire et la vocation même de ces outils est variable (comptage, identification de la valeur d'achat, planification des maintenances...). Quant aux biens immobiliers, il n'en a pas été transmis d'état détaillé. En l'absence d'une procédure et d'un outil informatique de gestion des inventaires physiques, il ne peut être réalisé aucune réconciliation entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable, qui est pourtant le fondement d'une gestion active du patrimoine.

En 2017, le comptable avait alerté la collectivité⁷⁵ sur la tenue de l'inventaire comptable à propos d'un retard d'intégration de patrimoines liée à des transferts de compétences (création du BA transports, création de la régie des eaux, création de la SEM locale des services funéraires, nouvelles compétences métropolitaines).

⁷⁴ N° 12839 du 31 mars 2015 et n° 364 du 19 juillet 2018.

⁷⁵ Courrier de la trésorière au président de 3M du 28 avril 2017.

tableau 31 : rapprochement de l'inventaire et de l'actif du budget principal

Année	Valeur brute	Amortissements	Valeur nette	Taux de vétusté
ACTIF TENU PAR LE COMPTABLE				
2014	2 816 754 871,39 €	200 065 121,91 €	2 616 689 749,48 €	7,1 %
2015	2 644 570 359,22 €	223 766 020,72 €	2 420 804 338,50 €	8,5 %
2016	2 741 677 315,81 €	249 458 248,17 €	2 492 219 067,64 €	9,1 %
2017	3 050 683 776,70 €	281 524 024,28 €	2 769 159 752,42 €	9,2 %
INVENTAIRE TENU PAR L'ORDONNATEUR				
2014	3 820 094 953,90 €	244 088 139,82 €	3 576 005 509,98 €	6,4 %
2015	3 923 091 888,74 €	272 629 186,94 €	3 650 461 397,70 €	6,9 %
2016	3 888 806 398,36 €	303 272 921,66 €	3 585 532 172,60 €	7,8 %
2017	4 025 977 069,04 €	338 725 805,36 €	3 687 253 135,44 €	8,4 %
ECARTS CONSTATES				
2014	1 003 340 082,51 €	44 023 017,91 €	959 315 760,50 €	- 0,7 %
2015	1 278 521 529,52 €	48 863 166,22 €	1 229 657 059,20 €	- 1,5 %
2016	1 147 129 082,55 €	53 814 673,49 €	1 093 313 104,96 €	- 1,3 %
2017	975 293 292,34 €	57 201 781,08 €	918 093 383,02 €	- 0,8 %

Source : comptes de gestion, 3M, retraitement CRC

Fin 2017, pour le budget principal, les écarts entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable étaient encore considérables : ils atteignaient près de 975 M€ en valeur brute et 918 M€ en valeur nette, soit une valeur de l'inventaire supérieure d'un tiers à celle de l'actif. Ces proportions étaient sensiblement les mêmes en 2014. L'année 2018 a ainsi été consacrée à ces opérations patrimoniales ; un service ressources comptables et financières a d'ailleurs été créé au sein de la direction des finances en octobre 2018 et un agent affecté au recensement et au suivi des éléments du patrimoine.

tableau 32 : les régularisations effectuées sur l'actif de 3M entre 2017 et 2018

Budget	Opérations	Montant (k€)
Budget annexe funéraire	Cessions véhicules et mobiliers	230
Budget principal	Apurement comptes d'attente	11 942
Budget principal	Intégration sur comptes définitifs	50 289
Budget annexe assainissement	Intégration sur comptes définitifs	64 583
Budget annexe eau potable	Intégration sur comptes définitifs	2 463
Budget annexe transports	Intégration sur comptes définitifs et transfert depuis le budget principal	524 513
Budget annexe eau potable	Affectation à la régie	53 803
Budget principal	Transfert d'actifs suite à transfert de compétences	1 025 157
Budget principal	Transferts de subventions d'équipement suite à transferts de compétences	6 424
Total		1 739 405

Source : 3M

Bien que 3M n'ait pas actualisé son inventaire comptable 2018 avant le terme de l'instruction du présent rapport, un point d'étape avait été réalisé auprès du comptable en décembre 2018⁷⁶ : il faisait état de 1,74 Md€ de régularisations comptables, réalisées ou en cours depuis le troisième trimestre 2017. L'effet de ces régularisations sur la réconciliation des données de l'ordonnateur et du comptable demeure à mesurer.

⁷⁶ Courrier du vice-président chargé des finances de 3M à la trésorière du 13 décembre 2018.

Ce n'est que dans le cadre de son changement de logiciel de gestion patrimoniale que la métropole a réalisé des contrôles de cohérence et constaté à la mi-2019 des écarts significatifs entre ses données et celles du compte de gestion du comptable, sans pouvoir les expliquer autrement que par une déféctuosité de paramétrage informatique, qui remonterait à la mise en œuvre du logiciel « Opale » en 2005. 3M avance que les écarts avec le compte de gestion étaient encore infimes à cette date (1 k€). Sur ce fondement, la direction des finances, en lien avec la trésorerie et un cabinet conseil, entendait établir avant la fin 2019 un fichier de reprise des données fiables à intégrer dans le nouveau logiciel de gestion des immobilisations « Immos.net ».

La chambre ne peut que recommander à l'ordonnateur de poursuivre cette fiabilisation de l'actif immobilisé, en lien avec le comptable. En réponse, M. Saurel a situé à fin 2020 l'échéance de régularisation des écarts identifiés par recoupements avec le comptable. Cette démarche pourrait utilement s'appuyer sur la mise en œuvre d'une procédure et d'un outil informatique de gestion des inventaires physiques.

Il n'en demeure pas moins que le défaut majeur de fiabilité de l'actif immobilisé soumet à des réserves importantes l'analyse qui sera faite *infra* des comptes de bilan de la collectivité.

Recommandation

9. Poursuivre la fiabilisation de l'actif immobilisé en lien avec le comptable. *Non mise en œuvre.*

2.3.3. Les chantiers de progrès engagés

2.3.3.1. Le partenariat avec le comptable public

Face à ces constats de dégradation de la qualité comptable de la collectivité, le partenariat avec le comptable a été réactivé en 2018 par une nouvelle convention de services comptables et financiers, d'une durée de cinq ans ; la précédente remontait à 2009. Les partenaires se sont donnés pour objectif d'atteindre d'ici 2023 un niveau de gestion comptable et financier compatible avec une éventuelle certification des comptes.

Cette convention détaille trois axes de travail et dix fiches actions sur des aspects fondamentaux :

- l'optimisation des procédures d'exécution comptable : dématérialisation des flux, amélioration des régies de recette, optimisation de la chaîne de recouvrement, mise en place d'un contrôle partenarial allégé des dépenses, pratique des audits partenariaux ;
- l'amélioration de la qualité comptable : fiabilisation des comptes d'actif, renforcement des compétences des agents, amélioration de l'indice de qualité des comptes locaux ;
- l'amélioration de l'expertise fiscale : réalisation d'un diagnostic fiscal partagé, réalisation d'un audit sur la fiscalité des entreprises.

La mise en œuvre de la convention s'est organisée autour d'un comité de pilotage associant le président de l'EPCI, d'un comité technique réunissant le vice-président chargé des finances, le directeur des finances et la trésorière, mais aussi de groupes thématiques.

2.3.3.2. Une démarche de contrôle interne comptable et financier inspirée de la certification des comptes

Dans un contexte de mutualisation et alors que la commune de Montpellier s'est engagée dans le processus expérimental de certification des comptes, 3M a pris le parti de s'appuyer sur cette démarche pour déployer un contrôle interne comptable et financier fondé sur une approche des risques financiers.

Un comité de gestion du risque a ainsi été constitué au printemps 2019, dont la mission est « l'identification et la couverture des risques ayant un impact sur la sincérité et la fiabilité des comptes ». Ses priorités en la matière sont la maîtrise des provisions, la commande publique, les charges d'interventions, la dette, le parc immobilier, les immobilisations financières, les rémunérations, les régies. Réuni au moins trois fois par an, il se compose de l'élu aux finances, de représentants de la direction des finances et de directions évaluatrices (direction des ressources humaines, commande publique...) et enfin de la trésorière. Il s'appuie sur les travaux d'un comité technique, qui rend des avis sur des sujets précis, comme par exemple l'attribution de garanties d'emprunt à des tiers.

Autre aspect du contrôle interne comptable et financier, la métropole a engagé, avec un appui externe, la rédaction d'une documentation qualité à destination des gestionnaires, en déclinaison du règlement budgétaire et financier. Une première fiche détaillée consacrée au traitement des factures a ainsi été produite à la chambre.

Enfin et à compter de novembre 2018, une coordination du recouvrement, associant métropole, ville et trésorerie, a été mise en œuvre. Elle traite à la fois des difficultés ponctuelles de recouvrement de titres déjà émis et d'optimisation structurelle des opérations de titrage.

La chambre ne peut qu'encourager le développement et la pérennisation de cette démarche d'approche par les risques de la qualité comptable et financière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le schéma de mutualisation adopté en 2015 réunit les actions d'une coopérative de services, qui se sont essouffées, et la création de services communs avec la ville de Montpellier, qui demeure inachevée et n'a permis que peu d'économies de postes. La structuration et la performance des organisations, y compris au travers du système d'information, doivent devenir une priorité. Cela est particulièrement le cas pour les services d'exécution des recettes et dépenses, qui présentent des indicateurs dégradés devant être améliorés. Le contrôle de gestion, pour les services métropolitains comme pour les organismes rattachés, doit aussi être conforté et développé. En matière budgétaire, la non-réalisation des dépenses votées tend à surévaluer le niveau d'équilibre en sections de fonctionnement et d'investissement, permettant le maintien d'une fiscalité élevée et la constitution de réserves budgétaires. En matière comptable, la qualité des informations doit être améliorée dans le cadre du partenariat avec le comptable et de la mise en œuvre d'un contrôle interne comptable et financier. Si 3M, au cours de l'instruction, s'est dotée d'une politique de provisionnement, elle doit encore fiabiliser la tenue de l'actif immobilisé, qui est défailante, malgré un début de régularisation en 2018.

3. DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES DESTINÉES À FINANCER L'INVESTISSEMENT

3.1. Les performances financières du budget principal

3.1.1. Le cycle de fonctionnement

3.1.1.1. La constitution de l'épargne brute et le résultat

Entre 2013 et 2018, le budget principal de 3M a connu une croissance plus rapide de ses charges (+ 2,6 % par an en moyenne) que de ses produits (+ 1,6 % par an). L'excédent brut de fonctionnement a cependant peu varié de 2013 à 2018, passant de 126 M€ à 122 M€, soit encore 27,7 % des produits, valeur élevée indiquant une performance maintenue de la section de fonctionnement.

tableau 33 : la constitution de l'autofinancement brut

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Produits de gestion (A)	406 821	414 961	398 663	391 981	415 216	441 448	1,6 %
Charges de gestion (B)	280 924	290 122	279 094	285 219	299 351	319 101	2,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	125 897	124 839	119 569	106 762	115 865	122 347	- 0,6 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>30,9 %</i>	<i>30,1 %</i>	<i>30,0 %</i>	<i>27,2 %</i>	<i>27,9 %</i>	<i>27,7 %</i>	<i>- 2,2 %</i>
+/- Résultat financier	- 25 170	- 26 971	- 10 238	- 10 987	- 11 187	- 10 264	- 16,4 %
- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC	186	176	22 166	20 157	21 629	16 668	145,7 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains	0	- 1	0	- 1	- 5	0	21,9 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 316	- 1 033	214	722	6 014	- 357	2,5 %
= CAF brute	100 224	96 658	87 379	76 340	89 058	95 057	- 1,1 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>24,6 %</i>	<i>23,3 %</i>	<i>21,9 %</i>	<i>19,5 %</i>	<i>21,4 %</i>	<i>21,53 %</i>	<i>- 2,6 %</i>

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Cette légère régression de l'excédent brut de fonctionnement s'est accompagnée de deux phénomènes contraires liés à la création du BA transports en 2015 : la division par plus de deux des charges financières, de 27 M€ à 10 M€, et la montée en puissance des subventions exceptionnelles versées à ce SPIC transports (élevées jusqu'à 22 M€ et ramenées à 17 M€ en 2018).

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a connu, comme l'excédent brut de fonctionnement, une légère régression (- 1,1 % par an, de 100 M€ à 95 M€), mais représentait encore 21,5 % des produits en 2018, soit une valeur assez élevée.

3.1.1.2. La dynamique des charges et des produits

Les charges

Entre 2013 et 2018, les charges courantes ont augmenté de 23,6 M€, à un rythme de 2,5 % par an. Cette évolution se caractérise cependant, dans le détail, par des tendances contrastées à compter de 2015.

tableau 34 : évolution et structure des charges courantes

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Structure moyenne	
								2013	2018
Charges à caractère général	109 693	113 987	144 417	140 102	144 383	144 633	5,7 %	35,8 %	42,7 %
+ Charges de personnel	54 941	56 639	74 980	81 546	91 267	101 589	13,1 %	17,9 %	24,7 %
+ Charges d'intervention	0	0	0	0	2	241	NC	0,0 %	0,0 %
+ Subventions de fonctionnement	96 946	100 157	39 645	42 329	32 399	34 909	- 11,9 %	0,0 %	19,5 %
+ Autres charges de gestion	19 343	19 338	20 052	21 242	31 301	37 729	14,3 %	31,7 %	8,0 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	25 234	27 030	10 245	10 993	11 193	10 665	- 15,8 %	6,3 %	5,1 %
= Charges courantes	306 158	317 153	289 340	296 212	310 544	329 766	2,5 %		
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>17,9 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>25,9 %</i>	<i>27,5 %</i>	<i>29,4 %</i>	<i>29,3 %</i>			
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>8,2 %</i>	<i>8,5 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>3,6 %</i>	<i>3,1 %</i>			

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les charges générales ont ainsi progressé de 35 M€, atteignant 145 M€ en 2018 : en 2015, d'abord, les conventions de gestion provisoire passées avec les communes se sont traduites, sur ce seul exercice, par un remboursement de frais de plus de 35 M€, compensé par une diminution des autres services extérieurs (- 11 M€) après la création du BA transports, portant les charges générales de 114 M€ à 144 M€. À compter de 2016, l'exercice effectif des compétences transférées par les communes a conduit à une progression des comptes d'achats et de prestations de services.

tableau 35 : les effectifs rémunérés

En ETPR	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 13-18
Fonctionnaires	1 135	1 168	1 187	1 591	1 698	1 897	762
Contrats sur postes permanents	213	190	147	191	214	233	20
Contrats remplacement-renfort	119	129	135	172	181	186	67
Total	1 468	1 487	1 470	1 954	2 093	2 316	848
<i>Part des fonctionnaires</i>	<i>77,3 %</i>	<i>78,5 %</i>	<i>80,7 %</i>	<i>81,4 %</i>	<i>81,1 %</i>	<i>81,9 %</i>	

Source : 3M, retraitement CRC

ETPR = équivalent temps-plein rémunéré

Les charges de personnel ont augmenté, quant à elles, de 47 M€, soit un quasi doublement, en lien avec l'augmentation très importante des effectifs rémunérés (+ 848 ETPR), essentiellement sous l'effet des transferts de compétences (+ 505 agents) et de la création de services communs (+ 271 agents). La croissance des charges (84,9 %) a été nettement plus importante que celle des effectifs rémunérés (+ 57,8 %) : l'évolution du coût moyen de l'ETPR, de 37,4 k€ en 2013 à 43,9 k€ en 2018, traduit un renchérissement du coût des ressources humaines pour la collectivité, alors même que la composition par catégorie a peu évolué⁷⁷ au-delà des changements statutaires (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel...) non maîtrisés par la collectivité. Plusieurs facteurs sont en cause : l'augmentation des effectifs a porté à près de 90 % sur des personnels titulaires, dont la part relative a cru au cours de la période, les personnels transférés ont pu choisir le régime d'emploi le plus favorable (L. 5111-7 du CGCT) et la métropole accueille la DGS mutualisée avec la ville, dont le coût moyen est important.

77

2013	A : 21,2 %	B : 25,5 %	C : 53,2 %
2018	A : 21,4 %	B : 24,4 %	C : 54,2 %

Sinon, il convient de relever la nette diminution des subventions de fonctionnement, de 97 M€ à 35 M€, imputable à la création du BA transports, qui a versé à TaM à compter de 2015 (- 60 M€ entre 2014 et 2015) la subvention forfaitaire d'exploitation prévue par le contrat de DSP.

Enfin, la structure des charges a évolué entre 2013 et 2018, les charges à caractère général et de personnel ayant pris une place plus significative après les transferts de la compétence « espace public ». Le niveau de rigidité des charges demeure toutefois limité, avec 24,7 % de dépenses de personnels et 5,1 % de charges financières.

Les produits

Les produits de gestion de la métropole ont augmenté de 34,6 M€ (soit 1,6 % par an) entre 2013 et 2018, sous l'effet d'une hausse modérée des produits dits « flexibles » (ressources fiscales et d'exploitation : + 13 M€, soit + 0,9 % par an) et plus rapide (+ 20,6 M€, soit + 4,5 % par an) des produits dits « rigides » (ressources institutionnelles et fiscalité reversée).

tableau 36 : les produits de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	298 636	306 363	241 590	248 377	257 421	285 912	- 0,9 %
+ Ressources d'exploitation	25 155	28 665	34 001	33 884	43 360	51 916	15,6 %
= Produits "flexibles" (a)	323 791	335 029	275 591	282 261	300 781	337 828	0,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	91 483	86 523	75 155	64 395	59 785	59 392	- 8,3 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	- 8 453	- 6 591	47 917	45 325	54 650	44 228	- 239,2 %
= Produits "rigides" (b)	83 030	79 932	123 072	109 720	114 434	103 620	4,5 %
= Produits de gestion (a+b = A)	406 821	414 961	398 663	391 981	415 216	441 448	1,6 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Si les ressources d'exploitation ont progressé notamment du fait des refacturations de mise à disposition de personnels (14 M€ sur les 27 M€ de progression), dans le cadre de la mise en œuvre de services communs avec la commune de Montpellier, le tassement des ressources fiscales (- 13 M€, soit - 0,9 % par an) a traduit des évolutions contrastées. Entre 2014 et 2015, elles ont diminué de 65 M€, le reversement transport ayant été réaffecté du budget principal au budget annexe ; entre 2015 et 2018, les ressources fiscales ont en revanche augmenté continûment, poursuivant une tendance antérieure (+ 7,7 M€ entre 2013 et 2014), du fait du dynamisme des bases fiscales lié à la croissance démographique et économique du territoire, dans un contexte d'invariabilité des taux.

tableau 37 : les taux de fiscalité locale votés et produits attendus

Exercice	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var 13-18
TH	12,08 %	12,08 %	12,08 %	12,08 %	12,08 %	12,08 %	
TFB	0,17 %	0,17 %	0,17 %	0,17 %	0,17 %	0,17 %	
TFNB	5,69 %	5,69 %	5,69 %	5,69 %	5,69 %	5,69 %	
CFE	36,58 %	36,58 %	36,58 %	36,58 %	36,58 %	36,58 %	
Produit attendu (€)	131 910 464	133 893 799	136 767 507	139 844 816	142 697 224	146 943 700	15 033 236 (11,4 %)
TEOM	11,25 %	11,25 %	11,25 %	11,25 %	11,25 %	11,25 %	
Produit attendu (€)	62 289 383	63 954 052	65 657 096	67 374 664	68 784 606	70 584 769	8 295 386 (13,3 %)

Source : 3M, retraitement CRC

TH : taxe d'habitation ; TFB : taxe sur le foncier bâti ; TFNB : taxe sur le foncier non bâti ; CFE : cotisation foncière des entreprises ; TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Comme d'autres métropoles (cf. annexe 12 : Grenoble, Nancy, Orléans, Toulon, Tours), 3M n'a augmenté aucun de ses taux de fiscalité au cours de la période ; de manière générale, les taux ont peu évolué pour les métropoles. La métropole n'est pas non plus revenue sur les abattements consentis sur la TH. En dépit de cette stabilité, la collectivité s'est attendue chaque année à une progression des produits de la fiscalité à chaque vote du budget : 15 M€ de plus en 2018 qu'en 2013 sur les quatre taxes principales (TH, TFB, TFNB et CFE) et 8 M€ sur la TEOM.

Il convient toutefois d'observer que les taux de 3M sont au-dessus de la moyenne des métropoles pour la TH et la CFE, mais très en deçà pour la TFB ; en cumulant les fiscalités de la ville-centre et de la métropole, les résidents de la commune de Montpellier connaissent des taux de fiscalité supérieurs à la moyenne des autres villes-centres de métropoles. Les seuls changements de fiscalité intervenus au cours de la période concernent la taxe de séjour intercommunale, après fusion des offices de tourisme, instituée par la délibération n° 14584 du 27 septembre 2017, et la taxe Gemapi⁷⁸, instituée par la délibération n° 14855 du 27 septembre 2017.

tableau 38 : le rendement des impôts locaux

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Impôts locaux	171 609	172 469	177 880	178 882	186 162	189 096	2,0 %
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	<i>134 758</i>	<i>136 797</i>	<i>141 048</i>	<i>142 658</i>	<i>145 405</i>	<i>146 965</i>	<i>1,7 %</i>
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	<i>29 217</i>	<i>28 332</i>	<i>29 618</i>	<i>28 593</i>	<i>31 277</i>	<i>32 247</i>	<i>2,0 %</i>
+ <i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	<i>5 671</i>	<i>5 605</i>	<i>5 628</i>	<i>5 865</i>	<i>7 541</i>	<i>6 053</i>	<i>1,3 %</i>
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau</i>	<i>1 316</i>	<i>1 628</i>	<i>1 586</i>	<i>1 766</i>	<i>1 939</i>	<i>2 073</i>	<i>9,5 %</i>
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	<i>647</i>	<i>106</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1 758</i>	<i>22,1 %</i>
- <i>Restitution et versements sur impôts locaux</i>	<i>13 942</i>	<i>14 364</i>	<i>2 516</i>	<i>2 390</i>	<i>2 423</i>	<i>2 550</i>	<i>-28,8 %</i>
<i>dont prélèvement pour reversement d'attribution de compensations</i>	<i>13 825</i>	<i>13 789</i>	<i>2 247</i>	<i>2 148</i>	<i>2 151</i>	<i>2 217</i>	<i>-30,7 %</i>
= Impôts locaux nets des restitutions	157 667	158 105	175 365	176 492	183 739	186 546	3,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Si les recettes des impôts locaux ont progressé de 2 % par an entre 2013 et 2018, les recettes des impôts locaux nets des restitutions ont augmenté de 3,4 % par an (de 158 M€ à 186 M€) : la diminution du niveau des restitutions à compter de 2015, dans un contexte de plus grande intégration intercommunale, est la cause de cette différence de rythme.

⁷⁸ Taxe rendue facultative par la loi NOTRÉ.

tableau 39 : l'évolution des bases fiscales

Année	2014	2015	2016	2017	2018	VAM	Var 14-18
Nb habitants	434 309	441 136	449 026	457 760	465 407	1,7 %	7,2 %
Nb foyers fiscaux	243 645	243 645	253 178	256 496	259 130	1,6 %	6,4 %
<i>dont imposés</i>	<i>140 340</i>	<i>140 340</i>	<i>113 424</i>	<i>110 806</i>	<i>113 240</i>	- 5,2 %	- 19,3 %
Revenu fiscal par foyer (€)	24 570	24 570	24 768	25 075	25 305	0,7 %	3,0 %
Nb logements imposés TH	217 092	219 709	221 207	225 738	223 639	0,7 %	3,0 %
Bases nettes TH (€)	647 408 265	671 363 342	667 696 413	682 693 019	686 198 361	1,5 %	6,0 %
Bases nettes TFB (€)	554 870 201	570 514 399	582 969 369	593 134 604	606 313 672	2,2 %	9,3 %
Bases nettes TFNB (€)	2 017 210	2 184 728	2 184 986	2 295 711	2 396 986	4,4 %	18,8 %
Bases nettes TAFNB (€)	1 103 813	1 169 733	1 261 301	1 354 936	1 467 087	7,4 %	32,9 %

Source : DDFIP

TAFNB : taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

Les recettes des impôts (+ 2 % par an) ont progressé plus rapidement que le nombre d'habitants (+ 1,7 % par an), mais dans le détail les bases fiscales ont connu des évolutions hétérogènes : si les bases foncières ont connu des évolutions favorables (entre 2,2 et 7,4 % par an), celle des bases de la TH, principale ressource fiscale de la collectivité, a ainsi été relativement défavorable (+ 1,5 % par an), tout comme celle du nombre de logements imposés (+ 0,7 % par an). 3M a attribué ce rendement insuffisant des bases fiscales à un défaut de recensement des services fiscaux, dans un contexte de forte croissance démographique et urbaine, hypothèse étayée par la diminution du nombre de logements imposés entre 2017 et 2018 (- 0,9 %). Comme prévu dans le pacte financier et fiscal, la métropole a constitué un observatoire fiscal, activé en 2019 en appui de la commission intercommunale des impôts directs (CIID) : il mobilise notamment un agent mis à disposition de l'administration fiscale depuis novembre 2019, pour la mise en concordance de l'occupation réelle des logements avec l'imposition à la TH. Le gain potentiel de recettes fiscales n'a en revanche pas été évalué.

Enfin, pour les produits dits « rigides », il convient d'observer que la diminution tendancielle des ressources institutionnelles (- 32 M€ entre 2013 et 2018), en particulier de la dotation d'aménagement, a été plus que compensée par les effets de l'intégration métropolitaine, qui se sont traduits par une augmentation de 3 M€ du FPIC perçu par 3M et, surtout, par une augmentation de 48 M€ de l'attribution de compensation brute perçue par la métropole de la part des communes membres.

3.1.1.3. Le financement des investissements

De même que la CAF brute, la CAF nette a connu une quasi stabilité sur la période 2013-2018, passant de 61,8 M€ à 60,5 M€ (- 0,4 % par an) : cette apparente stabilité s'est accompagnée de variations causées par les évolutions de l'annuité en capital, d'abord diminuée de 24 M€ entre 2014 et 2015 par réaffectation d'autant au BA transports, puis reconstituée (+ 18,5 M€) par des emprunts nouveaux.

tableau 40 : la constitution de l'autofinancement net

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
= CAF brute	100 224	96 658	87 379	76 340	89 058	95 057	- 1,1 %
- Annuité en capital de la dette	38 482	40 002	16 009	21 927	18 664	34 523	- 2,1 %
= CAF nette ou disponible (C)	61 742	56 657	71 369	54 414	70 395	60 534	- 0,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Les dépenses d'équipement de la période 2013-2018 ont représenté en cumul 517 M€, les subventions d'équipement 165 M€. Les premières ont connu une diminution entre 2014 et 2015 (de 99 M€ à 69 M€), du fait de l'affectation au budget annexe des programmes d'investissement relatifs aux transports, avant de croître à nouveau sous l'effet de la prise de nouvelles compétences et d'atteindre le même niveau qu'en début de période en 2018 (100 M€).

tableau 41 : le financement des investissements

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	Part Equip.	Part Invest.
CAF nette ou disponible (C)	61 742	56 657	71 369	54 414	70 395	60 534	375 110	72,5 %	56,5 %
TLE et taxe d'aménagement	0	0	282	1 951	3 158	6 178	11 569	2,2 %	1,7 %
+ FCTVA	4 060	- 10 871	5 602	2 842	6 638	20 044	28 315	5,5 %	4,3 %
+ Subventions d'investissement	15 431	16 537	9 703	11 701	8 450	31 627	93 448	18,1 %	14,1 %
+ Fonds affectés à l'équipement	0	0	65	7 833	7 956	12 758	28 612	5,5 %	4,3 %
+ Produits de cession	2 616	2 447	1 678	1 177	725	3 168	11 810	2,3 %	1,8 %
+ Autres recettes	2	0	137	32	136	50	357	0,1 %	0,1 %
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	22 109	8 113	17 466	25 536	27 063	73 824	174 111	33,7 %	26,2 %
Financement propre disponible (C+D)	83 851	64 770	88 836	79 949	97 458	134 358	549 222	106,2 %	82,8 %
<i>En % des dépenses d'équipement</i>	<i>91,4 %</i>	<i>65,3 %</i>	<i>128,1 %</i>	<i>118,3 %</i>	<i>109,6 %</i>	<i>133,8 %</i>	<i>106,2 %</i>		
<i>En % des dépenses d'investissement</i>	<i>70,1 %</i>	<i>54,5 %</i>	<i>91,3 %</i>	<i>81,0 %</i>	<i>91,5 %</i>	<i>109,6 %</i>	<i>82,8 %</i>		
- Dépenses d'équipement	91 719	99 226	69 334	67 589	88 955	100 415	517 237		
- Subventions d'équipement	29 236	40 112	29 993	30 749	17 341	17 967	165 397		
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 313	- 18 858	- 1 057	- 48	- 47	50	- 20 273		
- Participations et inv. financiers nets	- 1 064	- 1 547	- 992	405	250	4 138	1 190		
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	381	381		
+/- Variation autres dettes et cautionnements	- 3	0	- 2	1	0	- 346	- 350		
<i>Dépenses d'investissement</i>	<i>119 575</i>	<i>118 933</i>	<i>97 276</i>	<i>98 696</i>	<i>106 499</i>	<i>122 605</i>	<i>663 582</i>		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 35 725	- 54 163	- 8 440	- 18 746	- 9 041	11 753	- 114 361		
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	- 4	- 4		
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	4,80362	0	4,80362		
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 35 725	- 54 163	- 8 440	- 18 746	- 9 046	11 749	- 114 370		
Nouveaux emprunts de l'année	30 000	53 992	10 000	16 500	43 500	14 118	168 110		
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 5 725	- 171	1 560	- 2 246	34 454	25 867	53 740		

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le cumul des dépenses d'équipement de la période a été couvert à plus de 100 % par des financements propres disponibles, dont 72,5 % par la seule CAF nette. Les subventions d'investissement (18,1 % du cumul des dépenses d'équipement) et le FCTVA (5,5 %) ont connu des valeurs particulièrement hautes en 2018, signe d'un rattrapage. À compter de 2015, 3M a

également mobilisé le fonds affecté à l'équipement⁷⁹, qui a atteint 13 M€ en 2018, 29 M€ en cumul (5,5 % du cumul des dépenses d'équipement).

tableau 42 : la perception du fonds de compensation de la TVA

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Appelé	3 566	6 968	6 864	9 535	11 066	13 652	51 652
Perçu (compte 10222)	4 060	- 10 871	5 602	2 842	6 638	20 044	28 315
Écart	493	- 17 839	- 1 262	- 6 693	- 4 428	6 392	- 23 337

Source : déclarations 3M, comptes de gestion

Concernant la perception du FCTVA, des écarts importants à compter de 2014 apparaissent systématiquement entre les montants appelés et les montants perçus, qui doivent attirer l'attention de l'ordonnateur sur la nécessaire fiabilisation des évaluations transmises aux services de l'État. L'exercice 2014 est particulièrement atypique, avec un montant négatif de 10,9 M€ au compte 10222, du fait d'un remboursement par 3M de 14 M€ de montants perçus pour la construction de l'usine de méthanisation Ametyst entre 2004 et 2008. L'exercice 2018 se caractérise par un montant exceptionnellement élevé au regard des investissements réalisés, que M. Saurel a expliqué par le rattrapage de trimestres antérieurs remontant à 2014.

Entre 2013 et 2018, 3M a fait état d'une trentaine de cessions d'immobilisations, pour un montant de 10,9 M€ (11,8 M€ inscrits aux comptes de gestion), qui aura contribué pour moins de 2 % au financement des investissements de la période. Il s'agit essentiellement de la vente de parcelles à des institutions, entreprises ou particuliers. Le président de l'EPCI est compétent pour ces cessions depuis fin 2017⁸⁰, à condition de disposer d'un avis du domaine.

Les financements propres ont couvert 82,8 % des dépenses d'investissement cumulées de la période 2013-2018 et le besoin de financement cumulé a été de 114 M€. En 2018 pour la première fois, la métropole a dégagé une capacité de financement de 12 M€, notamment du fait des rattrapages opérés sur le FCTVA et les subventions, alors que le besoin de financement était de 36 M€ en 2013 et 54 M€ en 2014. La métropole a mobilisé 168 M€ d'emprunts entre 2013 et 2018, soit un montant une fois et demie supérieur à son besoin de financement dans la même période (114 M€), opérant une reconstitution de son fonds de roulement de 54 M€ ; ce phénomène a surtout marqué les années 2016-2018, où 3M a mobilisé 74 M€ pour couvrir un besoin de financement cumulé de seulement 16 M€. Il a été concomitant d'une progression rapide du solde négatif des RAR en investissement, qui atteignait - 50 M€ à fin 2018, occasionnant un besoin de financement futur d'autant.

En réponse, M. Saurel a défini cette alimentation du fonds de roulement par l'emprunt comme une stratégie de capitalisation de réserves budgétaires contribuant à financer par anticipation le PPI 2019-2025. La chambre observe toutefois le caractère incohérent de cette stratégie : en 2019, alors que les dépenses d'investissement ont augmenté de moitié (180 M€ au lieu de 123 M€ en 2018), la métropole n'a emprunté que 7 M€ et prélevé massivement (- 35 M€) dans son fonds de roulement.

⁷⁹ Financé par les amendes de police en particulier.

⁸⁰ Délibération n° 15085 du 20 décembre 2017.

3.1.2. Les équilibres bilanciaux

3.1.2.1. L'endettement

En fin de période (2016-2018), la métropole a reconstitué son stock de dette de près de 50 M€, le portant de 350 M€ à 398 M€, en partie du fait de l'intégration de dettes transférées suite aux transferts de compétences des communes (28 M€ en 2016).

tableau 43 : l'endettement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Encours de dette du BP au 1 ^{er} janvier	859 664	851 186	866 870	349 625	372 555	397 405	- 14,3 %
- Annuité en capital de la dette	38 482	40 002	16 009	21 927	18 664	34 523	- 2,1 %
- Var. des autres dettes non financières	- 3	0	- 2	1	0	- 346	162,9 %
+ Intégration de dettes	0	1 694	- 511 238	28 357	13	382	
+ Nouveaux emprunts	30 000	53 992	10 000	16 500	43 500	14 118	- 14,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	851 186	866 870	349 625	372 555	397 405	377 727	- 15,0 %
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	8,5	9,0	4,0	4,9	4,5	4,0	- 14,1 %
<i>Montant des emprunts refinancés dans l'année</i>	0	8 422	0	0	0	9 118	
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	25 234	27 030	10 245	10 993	11 193	10 665	- 15,8 %
Taux d'intérêt apparent	3,0 %	3,1 %	2,9 %	3,0 %	2,8 %	2,8 %	- 1,1 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Cette tendance a fait suite à la division par plus de deux (de 866 M€ à 350 M€), entre 2014 et 2015, de l'encours de dette du budget principal : le BA transports, créé en 2015, a en effet intégré 511 M€ de dettes. La dette du BA transports atteignait 453,4 M€ au 1^{er} janvier 2019, soit 49,4 % du total tous budgets, le budget principal représentant pour sa part 378,8 M€ (41,6 %), soit un montant global de 832,2 M€ (en baisse de seulement 2,2 % par rapport à 2013).

tableau 44 : les emprunts restant dus au 1^{er} janvier 2019, en k€

Budget	Charte Gissler	Montant initial	Capital restant	Part capital restant
Assainissement	1A	103 804	53 195	5,8 %
	1B	37 859	25 775	2,8 %
<i>Total ASSAIN.</i>		<i>141 663</i>	<i>78 970</i>	<i>8,7 %</i>
Principal	1A	501 287	359 372	39,4 %
	1B	10 340	4 231	0,5 %
	3E	19 699	15 208	1,7 %
<i>Total PRINCIPAL</i>		<i>531 327</i>	<i>378 811</i>	<i>41,6 %</i>
Transports	1A	692 086	450 577	49,4 %
	1B	5 160	2 821	0,3 %
<i>Total TRANSPORTS</i>		<i>697 246</i>	<i>453 398</i>	<i>49,8 %</i>
Total général		1 370 236	911 179	

Source : 3M, retraitement CRC

Ce transfert massif a amélioré significativement la capacité de désendettement du budget principal, qui est inférieure à cinq années depuis 2015, contre 8,5 à 9 années auparavant. Les emprunts du budget principal sont à 98,3 % classés 1A dans la charte Gissler, soit un niveau de risque minimum ; au 1^{er} janvier 2019, seuls 15 M€ demeuraient dus au titre d'un emprunt classé 3E, que la collectivité a renoncé à renégocier du fait d'une indemnité de sortie fixée à 8 M€. Sinon, le taux d'intérêt apparent est contenu à 2,8 % en 2018.

Au 1^{er} janvier 2019, la métropole était engagée par ses emprunts jusqu'en 2055. Leur profil d'extinction (cf. annexe 13) témoigne toutefois d'une réduction de plus de la moitié du stock de dette sous dix ans, soit à l'horizon 2028, que ce soit pour le budget principal ou en consolidé. Compte tenu du niveau de sa capacité de désendettement, la capacité du budget principal à mobiliser des emprunts nouveaux serait importante dans les années à venir.

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

Compte tenu des corrections intervenues dans le courant de l'exercice 2018 ayant eu un effet sur le bilan, seul ce dernier sera analysé ici, sous réserve de la fiabilisation demeurant à opérer concernant l'actif immobilisé et notamment l'apurement du chapitre 23 : on peut en effet observer que les immobilisations en cours (900 M€) constitueraient encore 30 % des emplois immobilisés. Ce montant n'est pourtant nullement justifiable par le rythme des dépenses d'équipement constaté sur la période 2013-2018, à savoir 122 M€ par an en moyenne. En outre, aucun des biens inscrits au chapitre 23 ne comportait de désignation dans l'inventaire du comptable et, sur 908 M€, 657 M€, soit 72 %, étaient inscrits au compte 23188 « Autres immobilisations corporelles ». En 2017, dernier exercice de comparaison possible, les données du chapitre 23 étaient totalement discordantes entre l'inventaire de l'ordonnateur (301 M€ au total, dont 168 M€ au 2318) et l'actif du comptable (1,4 Md€ au total, dont 1,1 Md€ au 23188).

tableau 45 : le fonds de roulement à fin 2018

au 31 décembre en €	2018	Part des ressources stables
Dotations, réserves et affectations	2 467 094 957	79,2 %
- Neutralisations des amortissements, provisions et dépréciations et régularisation	8 346 640	0,3 %
+/- Différences sur réalisations	5 642 638	0,2 %
+/- Résultat (fonctionnement)	73 781 092	2,4 %
+ Subventions	190 988 122	6,1 %
<i>dont subventions transférables</i>	42 883 812	1,4 %
<i>dont subventions non transférables</i>	148 104 310	4,8 %
+ Provisions pour risques et charges	6 399 192	0,2 %
= Ressources propres élargies	2 735 559 361	87,9 %
+ Dettes financières (hors obligations)	372 827 265	12,0 %
+ Emprunts obligataires remboursables in fine	4 900 000	0,2 %
+ Autres Emprunts obligataires	1 960 000	0,1 %
= Ressources stables (E)	3 113 286 626	Part des emplois immobilisés
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	2 108 403 527	69,4 %
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	178 414 668	5,9 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	44 309 859	1,5 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	1 852 670 129	61,0 %
<i>dont immobilisations financières</i>	33 008 871	1,1 %
+ Immobilisations en cours	908 187 173	29,9 %
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	3 306 022	0,1 %
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	18 677 846	0,6 %
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	4 220	0,0 %
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	346 364	0,0 %
= Emplois immobilisés (F)	3 038 925 151	
= Fonds de roulement net global (E-F)	74 361 474	
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	80,8	

Source : compte de gestion, retraitement CRC

Les ressources stables (3,1 Md€) sont supérieures de 74 M€ (soit 2,4 %) aux emplois immobilisés, constituant un fonds de roulement confortable, voire excessif, équivalent à 81 jours de charges courantes. Surtout, elles sont constituées à près de 90 % des ressources propres élargies, cette situation saine du budget principal est toutefois à nuancer dans la mesure où le BA transports supporte la moitié de la dette totale de la collectivité.

tableau 46 : exécution budgétaire du budget principal, avec restes à réaliser (en k€)

Année	2014		2015		2016		2017		2018	
	Inv	Fct								
Report	- 83 557	17 450	- 77 724	12 429	- 71 837	15 701	- 62 744	27 349	- 54 008	18 156
Recettes	293 039	470 096	139 433	435 949	147 845	428 305	152 513	461 744	213 085	478 357
Dépenses	282 849	397 393	133 546	363 042	138 757	370 495	144 465	389 617	179 593	404 576
Résultats de l'exercice	10 189	72 703	5 887	72 907	9 088	57 810	8 048	72 126	33 492	73 781
Résultat cumulé	- 73 367	90 152	- 71 837	85 335	- 62 749	73 512	- 54 696	99 475	- 20 516	91 938
Écart sur report <i>SI</i> ⁸¹			- 4 357				5		688	
Fonds de roulement	16 785		13 498		10 763		44 779		71 421	
RAR recettes	23 099		23 341		44 506		7 417		9 570	
RAR dépenses	23 099	593	21 138	379	27 967	724	34 617	919	59 208	1 054
Résultat cumulé avec RAR	- 73 367	89 560	- 69 634	84 956	- 46 210	72 788	- 81 896	98 556	- 70 154	90 883

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

L'analyse de l'exécution budgétaire du budget principal fait apparaître, à titre supplémentaire, que c'est la réduction du déficit de la section d'investissement (+ 51 M€), entre 2015 et 2018, qui a occasionné l'essentiel de la progression du niveau du fonds de roulement dans la même période (+ 58 €). Or, comme il a été démontré *supra*, cette évolution doit à un recours à l'emprunt de 54 M€ supérieur au besoin de financement de la période 2013-2018, susceptible d'être absorbé par la couverture des 50 M€ de solde négatif des RAR en investissement constatés à fin 2018.

tableau 47 : la trésorerie de fin d'exercice 2018

au 31 décembre en k€	2018
Fonds de roulement net global	74 361
- Besoin en fonds de roulement global	- 42 783
<i>Dont comptes de rattachement</i>	- 36 261
= Trésorerie nette	117 144
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	123,4

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

La trésorerie nette de fin d'exercice 2018 atteignait 117 M€, équivalent à 123 jours de charges courantes, soit un niveau très confortable. Le besoin en fonds de roulement, tout comme le fonds de roulement, était contributif à cette trésorerie abondante à hauteur de 43 M€, sous l'effet de deux facteurs principaux : l'encours fournisseur élevé (48 M€), en rapport avec la dégradation du délai de paiement, mais aussi la contribution des BA transports (19 M€) et assainissement (17 M€) via les comptes de rattachement 451. Dans ce contexte, les deux lignes de trésorerie de 10 M€ n'ont pas été mobilisées.

⁸¹ Écritures de transfert ou d'intégration par opération d'ordre non budgétaire (au compte 1068).

3.2. La situation financière consolidée

3.2.1. Le budget annexe « transports »

Le BA transports a été créé en 2015. Les principaux flux financiers qui l'affectent sont :

- en recettes, la perception du versement transport (89 M€ en 2018) et d'une subvention du budget principal (17 M€ en 2018) ;
- en dépenses, la subvention d'exploitation versée au délégataire TaM (59 M€ en 2019).

Entre 2015 et 2018, la progression du versement transport (+ 8 M€), sous l'effet de la croissance économique du territoire et de la réduction de la subvention à TaM (- 7 M€), du fait de l'amélioration du contrat de DSP, ont rendu possible une progression de l'excédent brut de fonctionnement (+ 13 M€), malgré la réduction de la subvention versée par le budget principal (- 5 M€). La CAF brute s'en est trouvée améliorée de 14 M€ à 42 M€ en 2018 (soit 42,8 % des produits). Quant au résultat, il a progressé au même rythme jusqu'en 2017, mais la forte hausse des dotations aux amortissements due aux régularisations bilancielle de 2018 (de 11 M€ à 25 M€) a freiné cette tendance et arrêté le résultat 2018 à 22 M€.

Dans un contexte de progression modérée de l'annuité en capital, la CAF nette s'est trouvée améliorée par ces tendances (14 M€ en 2018). En cumul sur la période, elle a couvert 30 % des dépenses d'équipement (86 M€), les financements propres disponibles (58 M€) 67,5 % de ces dépenses. Comme dans le cas du budget principal, un recours à l'emprunt (52 M€) supérieur au besoin de financement cumulé (28 M€) a permis une reconstitution du fonds de roulement à hauteur de 24 M€. Les RAR en dépenses d'investissement ne comptaient pourtant que pour 4,9 M€ fin 2018.

Malgré cela, l'encours de dette a eu tendance à diminuer, de 512 M€ à 453 M€. De ce fait et avec la hausse de la CAF brute, la capacité de désendettement est passée de 18,5 à 11 années, ce qui demeure une valeur élevée. Après les régularisations bilancielle opérées en 2018, le fonds de roulement équivalait à 124 jours de charges courantes et la trésorerie, en partie prélevée au profit du budget principal, 99 jours.

tableau 48 : les subventions du budget principal au BA transports

En €	2015	2016	2017	2018	Total
Montant annuel	22 000 000	20 000 000	21 500 000	16 565 000	80 065 000
CAF brute	27 721 205	29 669 298	35 660 108	41 843 191	134 893 801
<i>part sub</i>	79,4 %	67,4 %	60,3 %	39,6 %	59,4 %
CAF nette	1 467 020	2 088 195	8 047 636	13 820 380	25 423 231
<i>part sub</i>	1499,6 %	957,8 %	267,2 %	119,9 %	314,9 %
Financements propres	16 455 028	10 109 455	17 547 636	13 770 380	57 882 499
<i>part sub</i>	133,7 %	197,8 %	122,5 %	120,3 %	138,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Il apparaît que la subvention du budget principal aura représenté entre 2015 et 2018 un paramètre important de la performance financière du BA transports : 59 % de la CAF brute, 315 % de la CAF nette et 138 % des financements propres ; elle s'est ainsi avérée indispensable pour limiter le recours à l'emprunt du budget « transports ». Cette dépendance s'est toutefois atténuée en fin de période, sous l'effet de l'amélioration des performances propres de la section d'exploitation, sans que soit toutefois démontrée la capacité du budget annexe à soutenir par lui-même les investissements nécessaires au développement et à l'entretien du réseau.

3.2.2. Le budget annexe « assainissement »

Entre 2013 et 2018, le BA assainissement a connu une progression de son excédent brut de fonctionnement de 17 M€ à 23 M€, soit une valeur toujours supérieure à 80 % des produits. La dynamique des produits, constitués de la redevance et des primes pour épuration versées par l'agence de l'eau, ont contribué à la CAF brute, qui atteignait 20,5 M€ en 2018, soit 80 % des produits. Le résultat, de 19 M€ en 2018, a également nettement augmenté (+ 10 M€).

Dans un contexte de stabilité de l'annuité, la CAF nette s'est établie à 15 M€ en 2018 et a couvert 91 % des dépenses d'équipement cumulées de la période, les financements propres 103,3 %. Le fonds de roulement s'est ainsi marginalement reconstitué sans aucun recours à l'emprunt sur la période.

L'encours de dette a diminué sur la période (- 22 M€), tout comme la capacité de désendettement, de 6,8 à 3,8 années. La trésorerie, même prélevée par le budget principal, est extrêmement abondante (entre 6,6 et 17,4 M€, soit au minimum 240 jours de charges courantes, et 783 au maximum).

3.2.3. Les indicateurs de performance consolidés

Une fois prises en compte les performances des sections d'exploitation des budgets annexes, en particulier transports et assainissement qui sont les plus significatifs, la dynamique consolidée des charges (+ 3,8 % par an) et des produits (+ 4,1 % par an) apparait favorable à la collectivité, contrairement au seul budget principal. Le résultat consolidé a ainsi progressé de 124 M€ à 153 M€ (+ 4,3 % par an) entre 2013 et 2018.

tableau 49 : le résultat consolidé

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Recettes consolidées, tous budgets (A)	501 023	508 689	589 231	578 635	614 114	612 065	4,1 %
Dépenses consolidées, tous budgets (B)	412 990	423 486	489 907	478 865	505 958	496 884	3,8 %
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	88 033	85 204	99 324	99 770	108 156	115 180	5,5 %
+ Report	36 295	36 211	28 538	34 397	46 374	38 150	1,0 %
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	124 329	121 415	127 862	134 167	154 530	153 331	4,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Il en est de même de la CAF brute consolidée, qui a augmenté de 39,2 M€ (+ 5,9 % par an) et s'est maintenue à 26,9 % des produits. La progression de la CAF nette consolidée (+ 4,1 % par an) de 73 M€ à 89 M€ a contribué à réduire le besoin de financement (- 57 M€ en 2014) et a permis d'atteindre une capacité de financement de 21 M€ en 2018. Sinon, comme évoqué précédemment, des emprunts non nécessaires à la couverture des dépenses d'équipement des exercices concernés sur les budgets principal et transports ont conduit à une reconstitution importante du fonds de roulement en 2017 (+ 31 M€) et 2018 (+ 47 M€).

tableau 50 : le financement des investissements

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
CAF brute consolidée	118 330	116 682	133 409	130 187	137 302	157 527	5,9 %
en % des produits	26,9 %	25,9 %	24,8 %	25,4 %	25,5 %	26,9 %	0,0 %
CAF nette	73 291	70 340	84 842	75 165	85 552	89 468	4,1 %
Besoin/capacité financement	- 26 412	- 56 899	- 33 504	- 23 387	- 13 820	21 442	- 195,9 %
Emprunts	30 000	53 992	37 500	27 200	45 195	25 845	- 2,9 %
Variation du fonds de roulement	3 588	- 2 907	3 996	3 813	31 376	47 287	67,5 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Malgré cela, le niveau d'endettement consolidé est demeuré contenu, l'encours de dette ayant diminué de 59 M€ entre 2014 et 2018. La capacité de désendettement consolidée, supportée par une CAF brute dynamique, en a été affectée, surtout en fin de période : rapportée à la CAF brute du seul budget principal, elle s'est maintenue en 2018 (9,6 années), au même niveau que celui de 2013, malgré une hausse à 12,6 années en cours de période ; rapportée à la CAF brute consolidée, elle s'est significativement améliorée, passant de 8,1 à 5,8 années.

tableau 51 : l'endettement consolidé

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VAM
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	961 373	972 520	961 481	962 015	955 479	913 615	- 1,0 %
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	8,12	8,33	7,21	7,39	6,96	5,8	- 6,5 %
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	9,59	10,06	11,00	12,60	10,73	9,61	0,0 %
Intérêts des emprunts et dettes	28 602	30 260	25 914	25 403	25 196	25 647	- 2,2 %
/ Encours de la dette consolidée	961 373	972 520	961 481	962 015	955 479	913 615	- 1,0 %
= Taux apparent de la dette consolidée	3,0 %	3,1 %	2,7 %	2,6 %	2,6 %	2,8 %	- 1,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Le profil d'extinction du stock de dette actuel, tous budgets confondus⁸² (cf. annexe 13), est relativement rapide : plus de la moitié de ce stock doit être remboursé d'ici 2028, permettant d'envisager la mobilisation de nouveaux emprunts. Prenant acte de sa capacité de financement, manifestée par une trésorerie abondante, la collectivité a d'ailleurs engagé un désendettement actif, qui vient contredire la tendance antérieure de recours excessif à l'emprunt : après avoir refinancé 9 M€ du budget principal en 2018, elle a indiqué avoir refinancé 50 M€ supplémentaires en 2019, dont 24 M€ sur le budget transports et 1,4 M€ sur le budget assainissement.

tableau 52 : exécution budgétaire consolidée tous budgets

En k€	2015		2016		2017		2018	
	Inv	Fct	Inv	Fct	Inv	Fct	Inv	Fct
Report	- 89 588	23 606	- 92 789	29 351	- 94 796	41 093	- 83 626	38 150
Recettes	257 235	587 869	239 327	577 765	235 655	613 353	298 823	629 699
Dépenses	260 435	488 725	241 314	478 277	225 173	500 493	250 827	514 518
Résultats de l'exercice	- 3 201	99 144	- 1 987	99 488	10 482	112 860	47 996	115 180
Résultats cumulés	- 92 789	122 750	- 94 776	128 838	- 84 314	153 953	- 35 630	153 331
Fonds de roulement	29 961		34 062		69 639		117 701	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

⁸² Seuls le budget principal et les budgets annexes « transports » et « assainissement » détiennent des emprunts.

Enfin, la trésorerie consolidée (cf. annexe 14) est abondante et représentait, en fin d'exercice 2018, 161 M€, soit 138 jours de charges courantes consolidées. Elle est portée par la progression du fonds de roulement, qui représentait fin 2018 environ 80 jours de charges consolidées, ainsi que par l'important besoin en fonds de roulement du budget principal. L'analyse de l'exécution budgétaire montre que cette évolution tient à deux types de facteurs :

- sur les sections de fonctionnement et d'exploitation, ces facteurs sont structurels : d'une part, le budget principal a vu sa situation se dégrader sous l'effet conjugué de la mutualisation, des transferts de charges et de la réaffectation des flux financiers au BA transports, malgré la progression des recettes fiscales ; cette tendance a toutefois été plus que compensée par l'accroissement des marges de manœuvre dégagées par les SPIC assainissement et transports ; le résultat cumulé consolidé est ainsi passé de 123 M€ à 153 M€ entre 2015 et 2018 à la fois sous l'effet des reports, qui ont presque doublé, et de l'exécution annuelle qui s'est améliorée de 15 % ;
- sur les sections d'investissement, au contraire, la réduction du déficit cumulé, de - 93 M€ à - 36 M€ (- 57 M€) doit essentiellement à une sur-mobilisation conjoncturelle de l'emprunt, de 74 M€ en fin de période, sur les budgets principal et transports, laquelle a été partiellement annulée par le refinancement de 59 M€ d'emprunts entre 2018 et 2019 ; en outre, le solde des RAR en investissement s'établissait fin 2018 à 54 M€, soit autant de besoin de financement à reporter en 2019.

Ainsi, à fin 2018, les marges de manœuvre dégagées par les sections de fonctionnement et d'exploitation (153 M€) pouvaient permettre de couvrir largement l'apurement financier des sections d'investissement dès l'exercice 2019 à hauteur de 89 M€ (déficit antérieur de - 35 M€ et financement des RAR de - 54 M€), tout en refinançant la dette à hauteur de - 50 M€. Cette situation a été rendue possible par l'accumulation de ressources liée à la non-réalisation de dépenses en fonctionnement comme en investissement, combinée au maintien d'une fiscalité élevée.

Au final, la collectivité présente une situation financière consolidée assainie au cours de la période. Cette situation apparaît plus favorable que l'analyse de chaque budget : le budget principal se caractérise en effet par une dynamique négative des charges et produits et le budget transports par une charge de la dette qui ne paraît pas soutenable et une incapacité à soutenir ses investissements. Aussi, l'individualisation du budget transports aux cours de la période, qui était facultative au regard des instructions M14 et M57 et non nécessaire compte tenu du vote du budget principal par fonction, a fait perdre en lisibilité à la situation financière de la métropole. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration pointait d'ailleurs en 2016⁸³ que « le cas spécifique des services publics de transport souligne les limites de l'incitation à créer des budgets annexes pour isoler des activités sur lesquelles ne pèse aucune obligation d'équilibre ou une obligation d'équilibre intenable en pratique ».

3.2.4. Les réalisations de l'exercice 2019 pour le budget principal

Entre 2018 et 2019, une dynamique défavorable des charges et des produits a abouti à une dégradation modérée de l'excédent brut de fonctionnement (- 4M€), qui est passé de 23,9 % à 22,3 % des produits. Les charges ont en effet augmenté de 20 M€ en un an, notamment les charges à caractère général (+ 11 M€), de personnel (+ 5 M€) et les subventions de fonctionnement (+ 6,5 M€). Les produits n'ont augmenté que de 16 M€, avec une substitution des dotations à la

⁸³ Revue des dépenses relatives aux budgets annexes des collectivités territoriales.

fiscalité directe, mais aussi l'actualisation des attributions de compensation (AC) en fonctionnement (+ 8M€).

Dans un contexte de stabilité des charges financières, la CAF brute s'est réduite dans les mêmes proportions que l'excédent brut de fonctionnement (- 4M€). Le résultat s'est quant à lui trouvé dégradé de près de 15 M€ par la progression des dotations aux amortissements liées à l'actualisation de l'actif et des dotations aux provisions.

Cette dégradation des performances de la section de fonctionnement et le remboursement anticipé d'annuités de la dette déjà évoqué ont abouti à une diminution de la CAF nette (- 15 M€ à 45 M€). Pour autant, le financement propre disponible, non seulement s'est maintenu, mais a même augmenté (+ 8M€, à 139 M€), avec des recettes du FCTVA demeurées élevées (17 M€) et surtout un apport des subventions (+ 11M€, à 31 M€) et des AC investissement (17 M€ en 2019) en forte hausse ; les cessions d'actifs ont compté pour 8,6 M€.

Les dépenses d'investissement ont quant à elles crû de moitié : 180 M€ en 2019, dont 147 M€ d'équipements et 31 M€ de subventions, au lieu de 123 M€ en 2018. Le besoin de financement généré par cet écart (- 42 M€) n'a été compensé que pour 7 M€ par le recours à l'emprunt, de sorte que le fonds de roulement a été prélevé de - 35 M€ et divisé par deux.

Cette mise en tension s'est avérée relative, le fonds de roulement passant de l'équivalent de 81 à 43 de jours de charges. De surcroît la contribution du besoin en fonds de roulement à la trésorerie est demeurée élevée (71 M€), notamment du fait d'un encours fournisseurs encore conséquent (49 M€) et d'une contribution des budgets annexes (38 M€). La trésorerie de fin d'année 2019 représentait ainsi un équivalent de 113 jours de charges. Dans le même temps, la capacité de désendettement demeurait basse, à quatre années.

3M avait établi une simulation budgétaire consolidée pour 2019-2025, qui prévoyait une dégradation globale des performances en fonctionnement et en exploitation, dans un contexte de stabilité des taux de fiscalité, et une dépense d'investissement annuelle de 228 M€, soit près de deux fois plus qu'entre 2013 et 2018, financée par un endettement ramené à plus de 1 Md€. Dans cette hypothèse, 3M aurait consommé les marges de manœuvre dont elle disposait à fin 2018, en l'absence de démarche d'amélioration de l'efficacité des organisations.

Cette simulation a été rendue caduque par les perspectives de crise économique majeure de l'année 2020, qui sont susceptibles d'affecter les prévisions des collectivités et des EPCI : des notes de conjonctures de la commission des finances du Sénat, publiées en mars et avril 2020, prévoient en effet à la fois des diminutions de produits fiscaux et des surcroûts de dépenses engagés pour le soutien aux entreprises et aux politiques de solidarité. Dans ces conditions, la prospective financière de la métropole, à l'horizon de trois à cinq ans, présente un fort niveau d'incertitude, à l'instar du reste de la sphère publique locale.

Au début du second trimestre 2020, la métropole a ainsi annoncé des mesures de soutien, d'une part, aux entreprises évaluées à 20 M€ par trimestre : prise en charge partielle du loyer, exonérations de redevances ou de loyers dus à l'EPCI, report de la taxe de séjour, accélération des délais de paiement et gel des pénalités de retard, d'autre part, aux associations (mesures évaluées à 30 M€ à l'année), essentiellement le maintien des subventions. Ces mesures n'ont pas encore fait l'objet de délibérations.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2013 et 2018, l'évolution des charges et des produits a dégradé les performances du budget principal mais sans remettre en cause sa soutenabilité. La progression des recettes fiscales, les transferts de compétences, la mutualisation avec la commune de Montpellier et la création d'un budget annexe « transports » en ont été les déterminants principaux. Les financements propres disponibles ont couvert plus de 100 % des dépenses d'équipement ; le recours à l'emprunt a été de moitié supérieur au besoin de financement, mais l'endettement est demeuré soutenable. Sous réserve d'une nécessaire fiabilisation, le bilan fin 2018 présente des ressources propres élargies importantes et une faible dépendance à la dette, ainsi qu'une trésorerie abondante. La situation financière consolidée traduit une dynamique favorable sur la période écoulée, du fait d'une accumulation de ressources due à la non-réalisation de dépenses, en fonctionnement comme en investissement, et le maintien d'une fiscalité élevée. L'année 2019 a vu les performances de la section de fonctionnement continuer à se dégrader, mais aussi une relance de l'investissement, rendue possible par des ressources externes et par un prélèvement sur les ressources propres accumulées les années précédentes. Quant à la prospective financière établie par la collectivité pour la période 2019-2025, elle a été rendue caduque par les perspectives de crise économique majeure de l'année 2020 et présente désormais une forte incertitude, à l'instar du reste de la sphère publique locale.

ANNEXES

annexe 1 : Évolution de la population, du logement et de l'emploi par zone	83
annexe 2 : Cartes	85
annexe 3 : Activité des zones d'aménagement économique	88
annexe 4 : Les critères d'éligibilité à la transformation en métropole	89
annexe 5 : Données de comparaison entre métropoles	90
annexe 6 : Transferts de compétences communales.....	91
annexe 7 : Transferts de compétences départementales.....	92
annexe 8 : Les délégations des élus.....	93
annexe 9 : Les actions du schéma de mutualisation.....	96
annexe 10 : Le suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre	98
annexe 11 : Détail des dépenses de la section d'investissement.....	101
annexe 12 : La fiscalité comparée de la métropole de Montpellier	103
annexe 13 : Profil d'extinction de la dette (encours en k€).....	106
annexe 14 : Exécution budgétaire, tous budgets (en k€).....	108

annexe 1 : Évolution de la population, du logement et de l'emploi par zone

Population	Commune	Petite couronne	Métro	Grande couronne	AU	Hyper-couronne	Département	Région	AU / département	AU / région	Métro / département	Métro / région
1975	191 354	58 301	249 655	46 645	296 300	351 902	648 202	4 057 772	45,7 %	7,3 %	38,5 %	6,2 %
1982	197 231	80 298	277 529	63 367	340 896	365 603	706 499	4 251 833	48,3 %	8,0 %	39,3 %	6,5 %
1990	207 996	108 263	316 259	86 175	402 434	392 169	794 603	4 545 648	50,6 %	8,9 %	39,8 %	7,0 %
1999	225 392	141 503	366 895	108 050	474 945	421 496	896 441	4 847 335	53,0 %	9,8 %	40,9 %	7,6 %
2010	257 351	160 296	417 647	131 844	549 491	495 067	1 044 558	5 518 106	52,6 %	10,0 %	40,0 %	7,6 %
2015	277 639	180 200	457 839	141 526	599 365	520 825	1 120 190	5 774 185	53,5 %	10,4 %	40,9 %	7,9 %
Var. tot.	52 247	38 697	90 944	33 476	124 420	99 329	223 749	926 850	0,5 %	0,6 %	- 0,1 %	0,4 %
Var. 10-15	20 288	19 904	40 192	9 682	49 874	25 758	75 632	256 079	0,9 %	0,4 %	0,9 %	0,4 %
Var. 10-15	8 %	12 %	10 %	7 %	9 %	5 %	7 %	5 %	1,7 %	4,2 %	2,2 %	4,8 %
Var. 10-15 / AU	41 %	40 %	81 %	19 %	100 %	52 %	152 %	513 %				
Part AU / var. 10-15	245,8 %	250,6 %	124,1 %	515,1 %	100,0 %	193,6 %	65,9 %	19,5 %				
Part métro / var. 10-15	198,1 %	201,9 %	100,0 %	415,1 %	80,6 %	156,0 %	53,1 %	15,7 %				

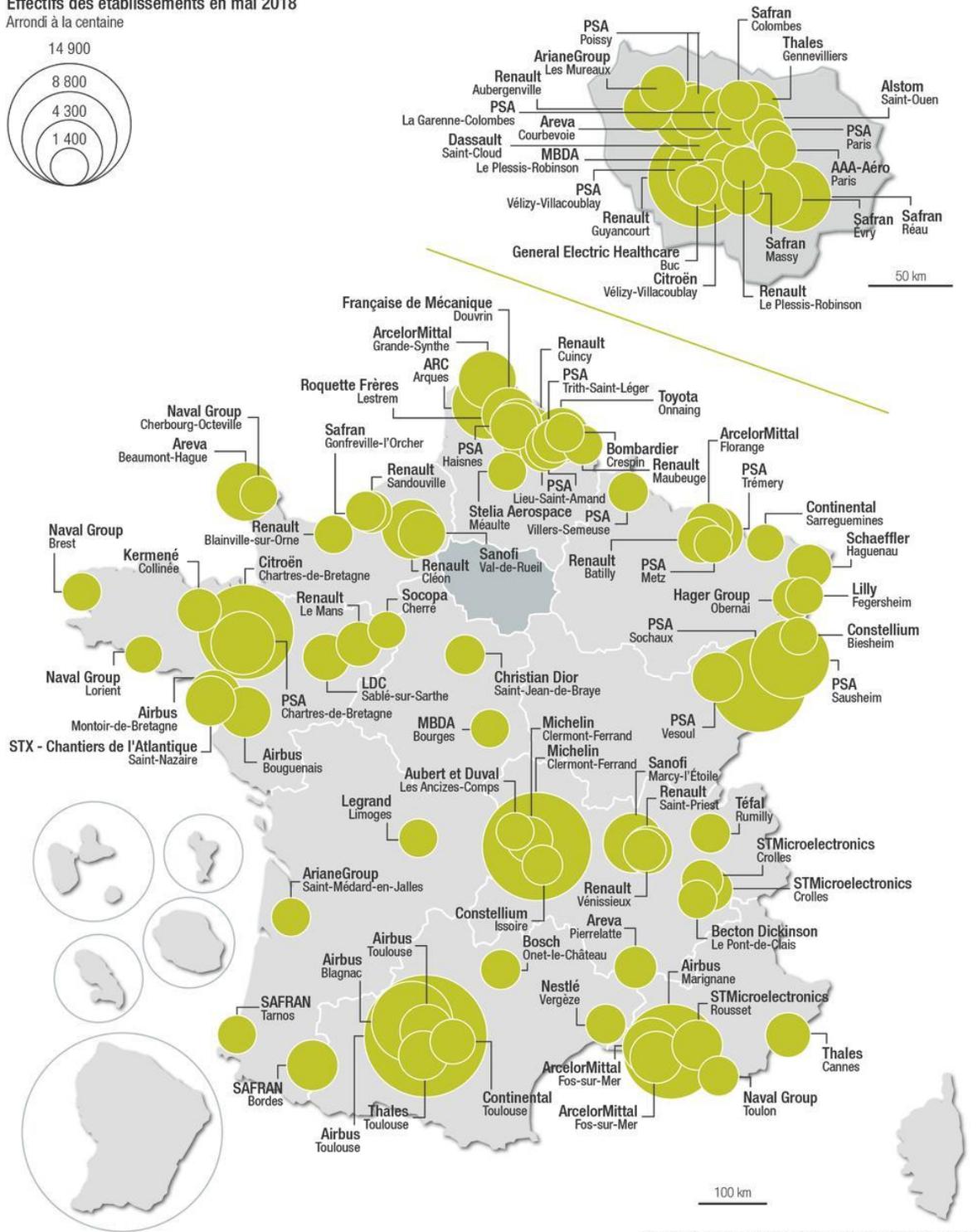
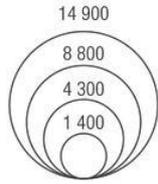
Logement	Commune	Petite couronne	Métro	Grande couronne	AU	Hyper-couronne	Département	Région	AU / département	AU / région	Métro / département	Métro / région
1975	75 144	20 337	95 481	24 922	120 403	166 267	286 670	1 724 538	42,0 %	7,0 %	33,3 %	5,5 %
1982	87 801	28 178	115 979	34 626	150 605	209 950	360 555	2 015 716	41,8 %	7,5 %	32,2 %	5,8 %
1990	106 978	39 605	146 583	45 830	192 413	255 831	448 244	2 379 697	42,9 %	8,1 %	32,7 %	6,2 %
1999	128 213	55 553	183 766	56 115	239 881	297 088	536 969	2 706 436	44,7 %	8,9 %	34,2 %	6,8 %
2010	148 960	69 826	218 786	68 515	287 301	353 573	640 874	3 231 439	44,8 %	8,9 %	34,1 %	6,8 %
2015	162 668	82 630	245 298	75 704	321 002	375 463	696 465	3 469 411	46,1 %	9,3 %	35,2 %	7,1 %
Var. tot.	34 455	27 077	61 532	19 589	81 121	78 375	159 496	762 975	1,4 %	0,4 %	1,0 %	0,3 %
Var. 10-15	13 708	12 804	26 512	7 189	33 701	21 890	55 591	237 972	1,3 %	0,4 %	1,1 %	0,3 %
Var. 10-15	9 %	18 %	12 %	10 %	12 %	6 %	9 %	7 %	2,8 %	4,1 %	3,2 %	4,4 %
Var. 10-15 / AU	41 %	38 %	79 %	21 %	100 %	65 %	165 %	706 %				
Part AU / var. 10-15	245,8 %	263,2 %	127,1 %	468,8 %	100,0 %	154,0 %	60,6 %	14,2 %				
Part métro / var. 10-15	193,4 %	207,1 %	100,0 %	368,8 %	78,7 %	121,1 %	47,7 %	11,1 %				

Emploi	Commune	Petite couronne	Méto	Grande couronne	AU	Hyper- couronne	Département	Région	AU / département	AU / région	Méto/ département	Méto / région
1975	75 715	13 855	89 570	12 415	101 985	109 495	211 480	661 705	48,2 %	15,4 %	42,4 %	13,5 %
1982	86 244	19 504	105 748	13 912	119 660	113 256	232 916	702 464	51,4 %	17,0 %	45,4 %	15,1 %
1990	102 692	29 744	132 436	17 630	150 066	117 821	267 887	746 541	56,0 %	20,1 %	49,4 %	17,7 %
1999	111 434	39 638	151 072	24 308	175 380	124 558	299 938	787 316	58,5 %	22,3 %	50,4 %	19,2 %
2010	140 687	57 451	198 139	34 123	232 261	157 620	389 881	949 747	59,6 %	24,5 %	50,8 %	20,9 %
2015	151 144	62 440	213 585	37 420	251 005	163 725	414 730	972 911	60,5 %	25,8 %	51,5 %	22,0 %
Var. tot.	75 429	48 585	124 015	25 005	149 020	54 230	203 250	311 206	2,1 %	3,5 %	1,1 %	2,8 %
Var. 10-15	10 457	4 989	15 446	3 297	18 743	6 106	24 849	23 164	1,0 %	1,3 %	0,7 %	1,1 %
Var. 10-15	7,4 %	8,7 %	7,8 %	9,7 %	8,1 %	3,9 %	6,4 %	2,4 %	1,6 %	5,5 %	1,3 %	5,2 %
Var. 10-15 / AU	55,8 %	26,6 %	82,4 %	17,6 %	100,0 %	32,6 %	132,6 %	123,6 %				
Part AU / var. 10-15	179,2 %	375,7 %	121,3 %	568,5 %	100,0 %	307,0 %	75,4 %	80,9 %				
Part méto / var. 10-15	164,4 %	255,3 %	100,0 %	496,0 %	83,2 %	228,7 %	61,0 %	39,8 %				

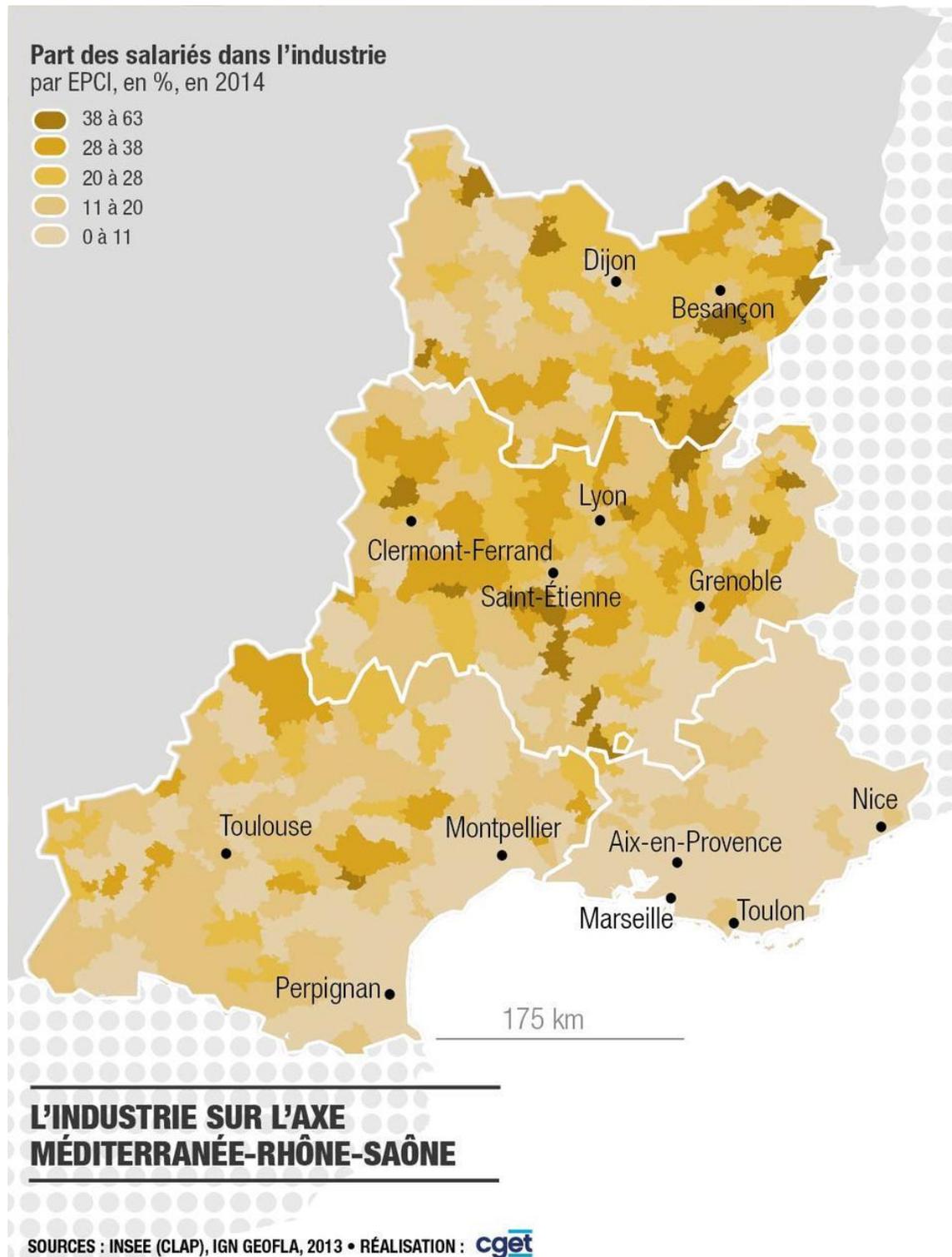
annexe 2 : Cartes

Effectifs des établissements en mai 2018

Arrondi à la centaine



Source : Insee, Sirene 2018 • Réalisation : CGET 2018



DYNAMIQUES DE L'EMPLOI DE 12 MÉTROPOLIS

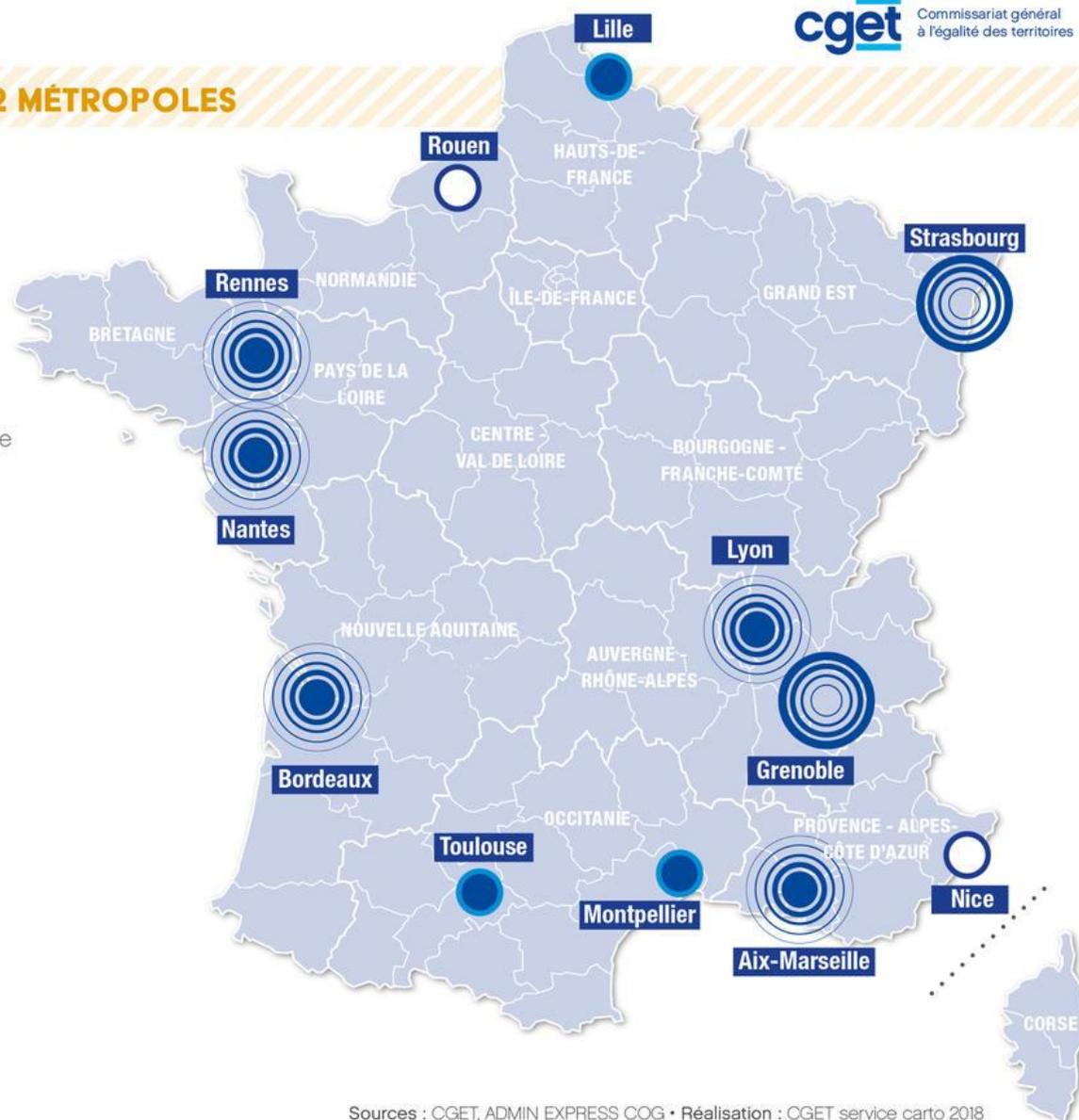
- 

Métropole « à dynamique partagée »
La métropole comme les territoires environnants connaissent une dynamique de l'emploi favorable.
- 

Métropole « à dynamique inversée »
Les territoires environnants connaissent une dynamique de l'emploi plus favorable que celle de la métropole.
- 

Métropole « autocentrée »
La dynamique d'emploi n'est pas partagée avec les territoires environnants.
- 

Métropole en difficulté
Ni la métropole, ni les territoires environnants ne connaissent une dynamique de l'emploi favorable.



Sources : CGET, ADMIN EXPRESS COG • Réalisation : CGET service carto 2018

annexe 3 : Activité des zones d'aménagement économique

ZAE	Entreprises (nb)	Emplois (nb)	Surface (m ²)
Est de Montpellier	571	7 537	369
Eurêka et son extension	273	4 276	71
Massane	4	480	25
Saint Exupéry	4	21	1
Salaison	265	2 560	148
Via Domitia	25	200	124
Nord de Montpellier	484	7 390	227
Agropolis	39	300	2
Clément Ader	45	320	5
Euromédecine et son extension	400	6 770	220
Nord-Est de Montpellier	358	2 581	37
Jean Mermoz	78	927	13
Parc 2000 et son extension	280	1 654	24
Ouest de Montpellier	29	300	26
Descartes	14	200	6
Ecoparc départemental de Fabrègues	15	100	20
Sud de Montpellier	693	9 709	169
Aéroport	224	2 194	34
Garosud et son extension	450	7 300	115
Méditerranée	19	215	20
Sud-Est de Montpellier	1 005	7 454	100
Millénaire	840	6 000	47
Odysseum et Hippocrate	165	1 454	53
Sud-ouest de Montpellier	13	200	10
Charles Martel et son extension	13	200	10
Sud-Ouest de Montpellier	168	2 089	61
Marcel Dassault et son extension	168	2 089	61
Total général	3 321	37 260	999

Source : 3M, retraitement CRC

annexe 4 : Les critères d'éligibilité à la transformation en métropole

tableau 53 : les critères réglementaires de transformation des métropoles de droit commun

Lois	MAPTAM	Relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain (SPAM)
DE DROIT	Au 1 ^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Insee, de plus de 650 000 habitants.	
DEROGATOIRE	Sous réserve d'un accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :	
1	1° Les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région ;	1° Les EPCI à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;
2	2° Les EPCI, non mentionnés au deuxième alinéa et au 1° du présent article, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Insee, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;	
3		3° Les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Insee, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;
4		4° Les EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'Insee.

Source : article 5217-1 du CGCT

annexe 5 : Données de comparaison entre métropoles

Siège	Date création	Ancien statut	Périmètre modifié	Critères	Communes	Population (2016)	% AU	% Dpt	% ZE	Superficie (km ²)	Densité	Tx fisca bloc (2018)	Tx fisca Gpt (2018)
Nice	31/12/2011	CU	Fusion EPCI	Loi RCT	49	538 769	53,6 %	49,8 %	86,7 %	1 466	368	25,26 %	65,41 %
Bordeaux	01/01/2015	CU	Non	De droit	28	783 081	83,6 %	50,6 %	60,7 %	579	1 352	43,49 %	110,56 %
Brest	01/01/2015	CU	Non	Maptam 2	8	208 930	65,5 %	23,0 %	45,7 %	218	957	55,75 %	124,91 %
Grenoble	01/01/2015	CAG	Non	De droit	49	443 123	64,2 %	35,4 %	54,3 %	541	819	15,83 %	40,07 %
Lille	01/01/2015	CU	Non	De droit	90	1 143 572	96,5 %	43,9 %	142,2 %	611	1 766	33,43 %	63,82 %
Montpellier	01/01/2015	CAG	Non	Maptam 1	31	465 170	77,6 %	41,5 %	71,8 %	434	1 103	48,15 %	110,84 %
Nantes	01/01/2015	CU	Non	De droit	24	638 931	67,3 %	46,8 %	59,3 %	523	1 221	44,24 %	77,88 %
Rennes	01/01/2015	CAG	Non	De droit	43	443 192	61,6 %	42,5 %	54,7 %	705	629	35,41 %	75,34 %
Rouen	01/01/2015	CAG	Non	De droit	71	490 001	73,8 %	39,0 %	58,7 %	665	738	21,34 %	51,56 %
Strasbourg	01/01/2015	CU	Non	De droit	33	491 409	63,0 %	44,0 %	83,9 %	340	1 447	37,51 %	70,18 %
Toulouse	01/01/2015	CU	Non	De droit	37	762 956	57,3 %	57,1 %	51,9 %	466	1 637	37,81 %	59,58 %
Nancy	01/07/2016	CU	Non	Maptam 2	20	256 610	58,9 %	34,9 %	49,7 %	142	1 803	49,29 %	70,56 %
Tours	20/03/2017	CU	Non	Spam 4	22	293 123	59,5 %	48,5 %	54,1 %	390	751	30,22 %	65,48 %
Dijon	28/04/2017	CU	Non	Spam 3	24	256 635	66,7 %	48,1 %	59,2 %	240	1 070	24,20 %	54,96 %
Orléans	01/05/2017	CU	Non	Spam 3	22	282 828	65,3 %	42,0 %	58,0 %	334	846	26,58 %	61,54 %
Clermont-Ferrand	01/01/2018	CU	Non	Spam 4	21	288 435	60,2 %	44,5 %	54,4 %	303	959	43,82 %	98,77 %
Metz	01/01/2018	CAG	Non	Spam 4	44	222 146	57,0 %	21,3 %	43,6 %	306	726	43,14 %	73,21 %
Saint-Étienne	01/01/2018	CU	Non	Spam 1	53	404 048	78,1 %	53,2 %	62,9 %	723	559	18,70 %	43,06 %
Toulon	01/01/2018	CAG	Non	Spam 1	12	431 738	69,3 %	41,2 %	69,4 %	366	1 178	45,21 %	92,23 %
MOYENNE					36	465 510	67,3 %	42,5 %	64,3 %	492	1 049	35,8 %	74,2 %
MEDIANE					31	443 123	65,3 %	43,9 %	58,7 %	434	959	37,5 %	70,2 %

Source : Insee, retraitement CRC

annexe 6 : Transferts de compétences communales

Montants de référence des transferts en €	Masse salariale	Autres dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Total net toutes communes (variation de l'attribution de compensations)
Voirie	13 333 862	37 959 047	6 461 794	31 931 769	12 882 763	63 880 121
Constructions d'ouvrages commune de Montpellier (ponts, parkings en ouvrage, recalibrages majeur de réseau pluvial)				2 228 165		2 228 165
PLU		440 064		112 554		552 618
Aires d'accueil des gens du voyage		285 955		666 667		952 622
Plage Villeneuve les Maguelone		99 537		19 116		118 653
Habitat		158 031		699 039		857 070
Habitat/logement- ville de Montpellier		91 372				91 372
Réseaux		- 1 963 763		107 386		- 1 856 377
Énergie (inclus taxe sur la consommation finale d'électricité)			5 400 514			- 5 400 514
Antennes téléphoniques château d'eau			378 904			- 378 904
Développement économique		111 471		2 613		114 084
Taxi		50 427	1 260			49 167
Taxe de séjour			2 127 193			- 2 127 193
Tourisme		2 250 128				2 250 128
Gemapi		100 483		864 866		965 349
Défense contre l'incendie		461 600		596 676		1 058 276
Participation du service départemental d'incendie et de secours		1 455 904				1 455 904
Décharge des Molières à Pignan		61 067				61 067
Équipement Comédie du Livre		816 718	10 009			806 709
Équipement médiathèque Jules Verne St Jean-de-Védas		567 718	7 625	25 184		585 277
Transferts ville Montpellier : nettoyage manifestations		50 585				50 585
Transferts ville Montpellier : subventions aux associations dans le cadre de la compétence emploi		26 250				26 250
Transferts ville Montpellier : extensions de réseaux				94 027	15 424	78 603
Charges de structure et personnel des services transversaux	952 361	504 751				1 457 112
Total	14 286 223	43 527 345	14 387 299	37 348 062	12 898 187	67 876 144

Transferts bilanciaux	Montant en €
Immobilisations corporelles	1 032 709 942
<i>dont travaux</i>	0
<i>dont immobilisations définitives</i>	1 032 709 942
Immobilisations incorporelles	1 403 544
Immobilisations financières	0
Encours de dette	20 934 834

Source : 3M, retraitement CRC

annexe 7 : Transferts de compétences départementales

Montants de référence des transferts en €	Masse salariale	Autres dépenses de fonctionnement	Recettes de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Recettes d'investissement	Dotation ou attribution de compensation
Voirie (montants réf.2016)	1 971 674	1 151 809	447 526	5 583 000		8 258 957
Fonds de solidarité au logement (montants réf.2016)	392 515	2 283 835	58 972			2 617 378
Fonds d'aide aux jeunes (montants réf.2016)	4 167	255 600				259 767
Culture (montants réf.2016)		4 773 191				4 773 191
Fonctions support (montants réf.2016)	19 517	32 510				52 027
Total	2 387 873	8 496 945	506 498	5 583 000		15 961 320

Transferts bilanciels	Montant en €
Immobilisations corporelles	254 928 760
<i>dont travaux de voirie</i>	0
<i>dont voirie définitive</i>	254 928 760
Immobilisations incorporelles	0
Immobilisations financières	0
Encours de dette	0

Source : 3M, retraitement CRC

annexe 8 : Les délégations des élus

liste 1 : les délégations du président de l'agglomération en 2012

1-Affectation des propriétés communautaires
2-Tarifs de droit de voirie, stationnement...
3-Emprunts et réaménagement (cadre défini)
4-Marchés en MAPA, sous 1,5 M€ pour travaux
4-Marchés en accord-cadre, sous 1,5 M€ pour travaux
5-Résiliation des marchés
6-Avenants aux marchés (tous)
7-autorisation d'occupation temporaire du domaine public
8-Louage des choses pour une durée maximum de 12 ans
9-Régies comptables
10-Acceptation des dons et legs
11-Aliénation de biens mobiliers jusqu'à 23 k€ et immobiliers jusqu'à 75 k€
12-Droits de préemption
13-Actions en justice
14-Contentieux des accidents de véhicules de l'EPCI
15-Acceptation des candidatures pour les parc activités ou villages d'entreprises
16-Règlement intérieur des services communautaires
17-Conventions de prêt d'œuvre
18-Acquisition d'œuvres d'art
19-Autorisation de permis de construire, d'aménager...
20-Autoriser d'acquisitions foncières non soumises à France Domaines
21-Autoriser de prise de possession anticipée et conventions d'occupation temporaires sur les servitudes
22-Autoriser la modification temporaire des tarifs ou tarifs spécifiques servies communautaires
23-Autoriser la vente de billets dans les services
24-Autoriser la saisine de la CCSPL
25-Indemniser les préjudices et dommages TP après évaluation amiable
26-Négociation avec les organismes de réseaux publics, sous le seuil des MAPA
27-Marchés publics pour urgence impérieuse
28-Convention de dépotage (assainissement)

tableau 54 : les modifications ultérieures des délégations au président

Délibération	Modification	Article
2013-11431	+ Protocoles transactionnels sous 1,5 M€	29
2013-11586	+ Conventions art. 311-4 code urbanisme	30
2013-11895	+ Décisions de poursuivre en MAPA travaux, dans la limite de 10 % (prix unitaires), 5 % (prix forfaitaires) ou à définir (prix mixtes)	5
2013-12102	+ Adoption et MAJ documents uniques (risques pro)	31
2014-12201	<i>Reprise de la délégation en vigueur, mais en 7 articles et avec sous-articles</i>	NC
2014-12606	+ Marchés de remise en état du stade de la Mosson (provisoire)	4.12
2014-12771	+ Décision de délégation du droit de préemption aux communes	2.2
2015-13439	Limitation du droit des communes sur la préemption et possibilité de retrait de la délégation du droit de préemption aux communes	2.2 et 2.3
2015-13552	+ Classement et déclassé du domaine public + Signature annexes aux conventions de MAD locaux... + Transferts de biens du domaine public Nouvelle précision sur le retrait de la délégation préemption aux communes + Marchés subséquents aux attribution de compensations + Avenants de co-utilisation 3M/communes des marchés métropolitains en cas de compétence partagée + Conventions gestion et MAD RH + Contrats protection sociale complémentaire	1.12, 1.13, 1.14, 2.1, 2.3, 4.11, 4.12, 5.2, 5.3
2016-13581	+ Permissions de voirie en l'absence de règlement de voirie sur le territoire (pour remblaiement et réfection après travaux)	1.5
2016-13808	Actualisation des références textuelles sur marchés publiques	4
2016-13967	+ Conventions avec SMHE pour travaux électricité sous 5k par étude	4.13
2016-14129	+ Désignation des présidents et personnes qualifiées des jurys de concours + Conventions groupement commande sous seuil art. 27	4.14 et 4.15
2016-14286	+ Conventions de délégations de maîtrise d'ouvrage + Sélection et information des candidats non-retenus, négociation, régularisation des offres...	4.16 et 4.17
2016-14397	+Délégation sur la totalité des marchés publics et attribution de compensations tous montants + Conventions de MAD (loi 84) + Acceptation indemnités assurance	4.1, 4.2, 5.3 et 6.4
2016-138581	Permissions de voirie en l'absence de règlement de voirie sur le territoire (pour remblaiement et réfection après travaux)	1.15
2017-14676	+ MAD ou transfert biens suite à transfert compétences (CD34) + Adhésion aux associations	3.5 et 1.13
2017-14848	+ Conventions UGAP + Octroi protection fonctionnelle	4.6 et 5.5
2017-15085	+ Octroi aides urgentes FAJ + Acquisitions non soumises, <=/= France Domaines + Validité de la signature des conventions réseau publics par titulaires délégations 25k	3.6, 1.2 et 7.4
2018-49	Augmentation du plafond de vente immobilière de 75 à 180k	1.3
2018-435	+ Agrément des candidatures pour opérations d'intérêt métropolitain + Conventions participations ZAC métro ou non	1.10 et 2.5
2018-756	+ Conventions habitat (PIG, POPAC, OPAH, plan de sauvegarde) + Conventions avec communes pour certificats d'économie d'énergie	7.5 et 7.6

tableau 55 : Mandats des vice-présidents et conseillers métropolitains (mars 2019)

Mandat	Rang VP	Intitulé	Signature
VP	1	Service public de l'eau et de l'assainissement	Oui
VP	2	Finances	Oui
VP	3	Développement durable, à l'environnement et à la biodiversité	Oui
VP	4	Relations internationales, au tourisme et à la création, l'aménagement et la gestion des parcs d'activités et de l'immobilier métropolitain	Oui
VP	5	Administration générale, au contentieux, aux affaires juridiques et au protocole	Oui
VP	6	Sécurité, à la proximité, aux relations avec les usagers, au complexe funéraire et à la chasse et pêche	Oui
VP	7	Culture	Oui
VP	8	Transports et mobilité	Oui
VP	9	Fonds de solidarité pour le logement et à la protection animale	Oui
VP	10	Sports et traditions sportives	Oui
VP	11	Cohésion sociale, à la politique de la ville, à la lutte contre les discriminations et à l'insertion par l'emploi, à l'accessibilité et au handicap	Oui
VP	12	Prévention des risques majeurs et à la gestion des milieux aquatiques	Oui
VP	13	Agroécologie et à l'alimentation	Oui
VP	14	Développement économique, à l'enseignement supérieur, à la recherche et l'innovation, à la planification urbaine et à l'urbanisme, à l'aménagement et au renouvellement urbain opérationnels	Oui
VP	15	Logement	Oui
VP	16	Ressources humaines	Oui
VP	17	Voirie et l'espace public, et à la mixité dans le parc de logement social public	Oui
VP	18	Prévention et la valorisation des déchets, et à la propreté de l'espace public	Oui
VP	19	Participation citoyenne, à la performance et l'évaluation des politiques publiques, et au suivi du schéma de mutualisation et de la coopérative de services	Oui
VP	20	Énergie et à la transition énergétique	Oui
CM		Préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers dans le cadre de la planification et de l'aménagement du territoire auprès de Madame Chantal Marion, VP	Non
CM		Communication et au développement du très haut débit et lutte contre la fracture numérique	Oui
CM		Centre d'art contemporain	Non
CM		Développement économique lié à l'industrie	Non
CM		Vélo et mobilités douces	Non
CM		Prévention santé	Non
CM		Promotion des produits agricoles et viticoles, fêtes afférentes	Non
CM		Tourisme	Non

Sources : délibérations, retraitement CRC

annexe 9 : Les actions du schéma de mutualisation
tableau 56 : les 29 actions validées au terme du bilan 2017

	Pratiques de coopération existantes	Coopérations prospective	Les nouvelles actions Bilan 2017
Fonctions ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Plateforme e-administration - Plateforme e-marchés - Plateforme e-services - Réseau thématique finances et fiscalité - Groupements d'achat - Archives municipales et intercommunales 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau thématique affaires juridiques - Mutualisation des moyens et services informatiques - Réseau thématique RH - Réseau thématique communication 	- Projet d'appui aux communes pour l'ingénierie en restauration collective
Services à la population	<ul style="list-style-type: none"> - Rayonnement territorial des événements culturels métropolitains - Coordination territoriale des événements sportifs métropolitains - Valorisation des produits locaux, fêtes et traditions locales - Offre culturelle pour les 11-17 ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau thématique périscolaire - Gestion des risques et des événements de sécurité civile - Mutualisation des salles de spectacle - Réseau thématique enseignement musical 	
Aménagement et développement durable du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - PCAET - SIG intercommunal - ADS - Coopérations communes-métropole en aménagement opérationnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau thématique aménagement - Stratégies partagées d'action foncière 	- Projet écolothèque
Interventions techniques	<ul style="list-style-type: none"> - Maintenance des équipements climatiques 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau thématique accessibilité - Réseau thématique espaces verts 	

Source : bilan 2018 du schéma de mutualisation

Les quatorze actions prioritaires au terme du bilan 2018

PRIORITÉ 1

- Plateformes numériques e-administration /e-marchés / e-services et mutualisation informatique / SIG
- Réseau thématique ressources humaines
- Gestion des risques et des évènements de sécurité civile
- Actions culturelles métropolitaines et municipales
- Appui aux communes pour l'ingénierie en restauration collective

PRIORITÉ 2

- Projet écométropole
- Groupement d'achats
- Archives municipales et intercommunales
- Coordination des actions sportives communales et intercommunales

PRIORITÉ 3

- Réseau thématique affaires juridiques
- Valorisation des produits locaux, fêtes et traditions locales
- Réseau thématique communication
- Réseau thématique espaces verts
- Club des bonnes pratiques pour la maîtrise des dépenses d'énergie et d'eau

annexe 10 : Le suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre

Recommandations				Suivi des recommandations			Pièces/commentaires
				Suivi immédiat (10/2016)	Suivi loi NOTRé (04/2018)	Suivi actualisé (03/2019)	
N°	Libellé recommandation	Nature	Domaine	Degré de mise en œuvre			
1	Améliorer la fiabilité des comptes par la régularisation des amortissements qui auraient dû être pratiqués sur les investissements désormais rattachés au budget annexe des transports.	1 - Régularité	2 - Comptabilité	3 - Non mise en œuvre	6 - Mise en œuvre en cours	2 – Partiellement mise en œuvre	Lors de la mutualisation des directions des finances de la ville et de la métropole, le service ressources comptables et financières a été créé pour garantir une gestion et un suivi pérenne de la tenue du bilan et assurer ainsi la qualité et la fiabilité des comptes de la commune et de la métropole. À ce titre, au cours de l'exercice 2018, grâce au travail conjoint des services de la métropole et de la trésorerie municipale, il a été transféré du budget principal et intégré dans les comptes définitifs du budget annexe transport la somme de 481 M€. Conformément à la délibération n° M2018-364 du 19 juillet 2018, les amortissements sont calculés à partir de la date de mise en service. Ainsi, au cours de l'exercice 2018, 24 M€ d'amortissement ont été mandatés contre 10 millions en 2017. De même, au budget primitif 2019, 30 millions d'euros ont été prévus contre les 24 M€ de 2018, pour assurer l'amortissement des nouvelles intégrations.
2	Parfaire la fiabilité des comptes en assurant le recensement exhaustif et contradictoire des éléments constitutifs du patrimoine afin d'être en mesure de produire, en collaboration avec le comptable, des documents concordants, ainsi qu'en prenant en compte les risques par une pratique plus systématique des provisions.	2 - Performance	6 - Situation patrimoniale	3 - Non mise en œuvre	6 - Mise en œuvre en cours	2 – Partiellement mise en œuvre	Le service ressources comptables et financières a été créé en 2018 pour garantir une gestion et un suivi pérenne de la tenue du bilan et assurer ainsi la qualité et la fiabilité des comptes de la métropole. Un agent est dédié à temps plein pour assurer le recensement exhaustif des éléments du patrimoine et garantir une cohérence avec les comptes du comptable. Depuis la création du service ressources comptables et financières, il a été enregistré notamment l'intégration pour 1.2 milliards d'euros d'actifs issus des transferts de compétence, le transfert et l'intégration dans les comptes définitifs des actifs d'un montant de 481 millions d'euros liés au budget annexe transport. De même la métropole a déployé un nouveau logiciel de gestion des immobilisations pour lequel le fichier de reprise des données est en cours de finalisation. Pratique des provisions : voir document ci-joint
3	Fiabiliser le suivi et l'enregistrement comptable des RAR d'emprunts.	1 - Régularité	2 - Comptabilité	3 - Non mise en œuvre	1 - Totalement mise en œuvre	1 – Totalement mise en œuvre	Comme indiqué dans la délibération du 26 avril 2018 relative au bilan des actions entreprises suite au rapport d'observations définitives, et conformément aux recommandations de la chambre, le montant des RAR d'emprunt de 2016 sur l'exercice 2017 correspond à la totalité du contrat d'emprunt

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

Recommandations				Suivi des recommandations			
				Suivi immédiat (10/2016)	Suivi loi NOTRé (04/2018)	Suivi actualisé (03/2019)	Pièces/commentaires
N°	Libellé recommandation	Nature	Domaine	Degré de mise en œuvre			
4	Formaliser la politique globale de recrutement afin d'en faire un réel levier de maîtrise des coûts.	2 - Performance	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	6 - Mise en œuvre en cours	6 - Mise en œuvre en cours	Transformation de l'instance "Copil" en "Dialogue de gestion" Mise en place d'un recensement annuel des besoins de recrutements pérennes et temporaires Mise en place dispositif-espace collaboratif de recensement des demandes de recrutement Dring Team Dispositif d'immersion et de postes tremplins pour renforcer maintien dans l'emploi et éviter recours aux contractuels
5	Afin de se conformer aux dispositions légales sur le temps de travail, reconsidérer notamment les jours supplémentaires de permanence et engager une réflexion permettant de compléter cette démarche par d'autres mesures correctrices.	1 - Régularité	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	3 - Non mise en œuvre	3 - Non mise en œuvre	Réfaction régime indemnitaire/maladie au-delà de 3 mois et temps partiels thérapeutiques Renforcement campagne négatifs badgeuses Travail de convergence sur les ASA Dispositif carence remis en place Mise en place d'échanges avec les départements de manière systématique lors de toute demande de paiement d'HS dépassant 25h/mois
6	Engager une réflexion sur les moyens d'optimiser la gestion du temps de travail des personnels, particulièrement dans les services à activités saisonnières ou fortement variables, notamment par une annualisation de leur temps de travail.	2 - Performance	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	3 - Non mise en œuvre	3 - Non mise en œuvre	Présentation du rapport Laurent faite aux OS, attente des textes nationaux
7	Analyser les causes de l'absentéisme du personnel afin d'élaborer un plan en vue de sa limitation.	2 - Performance	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	6 - Mise en œuvre en cours	6 - Mise en œuvre en cours	Document unique HS travaillé sur l'ensemble des établissements 3M Réunions de travail transverses au département pour convergence ville-3M sur définition et utilisation d'indicateurs absentéisme, accidentologie maintien handicap Recommandations CARSAT à la direction de la propreté et de la valorisation des déchets, mise en œuvre de mesures de prévention à la régie de collecte : "Collecte apaisée" Études organisationnelles menées sur l'absentéisme (Musée Fabre, piscines...) pour actions de prévention
8	Améliorer le suivi global de l'évolution des effectifs en fiabilisant les données comparées des comptes administratifs et rapports d'activité.	2 - Performance	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	6 - Mise en œuvre en cours	6 - Mise en œuvre en cours	Recrutement d'une "Chargée de pilotage des données et des procédures RH" Réunions de travail transverses au département pour convergence ville-3M sur définition et utilisation d'indicateurs effectifs, postes, remu-ms, âge-ancienneté

Recommandations				Suivi des recommandations			
				Suivi immédiat (10/2016)	Suivi loi NOTRÉ (04/2018)	Suivi actualisé (03/2019)	Pièces/commentaires
N°	Libellé recommandation	Nature	Domaine	Degré de mise en œuvre			
9	Mettre en cohérence la politique d'avancement automatique des agents à la durée minimum et la nécessité de disposer de leviers d'action au regard de l'évolution de la masse salariale.	2 - Performance	5 - GRH	3 - Non mise en œuvre	4 - Devenue sans objet	4 - Devenue sans objet	
10	Notifier préalablement à la Commission européenne tout nouveau projet de versement d'une subvention à l'APFTE et convenir avec celle-ci, qui bénéficie d'une subvention annuelle d'environ 400 000 €, d'une évaluation documentée des retombées économiques de ses actions de promotion.	1 - Régularité	7 - Relation avec les tiers	3 - Non mise en œuvre	4 - Devenue sans objet		
11	Exiger du délégataire de l'usine de traitement des déchets qu'il produise des rapports d'activité enrichis (notamment par la mention du coût à la tonne et une présentation pluri annuelle des données), en respectant une permanence de présentation conforme aux stipulations contractuelles.	1 - Régularité	7 - Relation avec les tiers	3 - Non mise en œuvre	1 - Totalement mise en œuvre		

annexe 11 : Détail des dépenses de la section d'investissement

tableau 57 : en recettes

CRÉDITS EN k€		2018		2017		2016		2015		MOYENNE		INDICATEURS	
Chapitre	Nature	Ouverts	Sans emploi	Réalisations	Part dans sans emploi								
	Opérations réelles et mixtes	147 810	99 230	135 842	55 075	146 464	51 733	115 481	58 440	136 399	66 119	51,5 %	
10	Dotations, fonds divers et réserves	19 401	27 391	18 144	824	10 535	4 490	7 602	1 581	13 921	8 571	38,4 %	12,96 %
13	Subventions d'investissement (sauf 018)	57 861	45 186	35 476	17 635	31 013	10 613	17 299	7 381	35 412	20 204	42,9 %	30,56 %
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 1688)	54 915	23 582	75 801	32 301	94 117	34 117	79 707	46 706	76 135	34 176	55,1 %	51,69 %
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204 et 018)			50	50			80	72	33	31	6,1 %	0,05 %
204	Subventions d'équipement versées (sauf 018)	4 308	18	1 333	1 314	60			- 34	1 425	324	77,3 %	0,49 %
21	Immobilisations corporelles (sauf 018)	425	310	1 151	- 578	3 633	53	3 523	176	2 183	- 10	100,5 %	- 0,02 %
23	Immobilisations en cours (sauf 018)	4 444	223	1 926	1 620	3 995	- 63	2 496	- 151	3 216	407	87,3 %	0,62 %
26	Participations et créances rattachées	2 503	2 500	801	750	1 602	1 015	3 065	1 000	1 993	1 316	34,0 %	1,99 %
27	Autres immobilisations financières (sauf 018)	350								88			

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

tableau 58 : en dépenses

CRÉDITS EN k€		2018		2017		2016		2015		MOYENNE		INDICATEURS	
Chapitre	Nature	Ouverts	Sans emploi	Ouverts	Sans emploi	Ouverts	Sans emploi	Ouverts	Sans emploi	Ouverts	Sans emploi	Réalisations	Part dans sans emploi
	Opérations réelles et mixtes	274 196	171 697	222 328	58 543	218 769	60 324	190 302	47 478	226 399	84 510	62,7 %	
10	Dotations, fonds divers et réserves	1 665	1 169	1 527	80	1 443	907			1 159	539	53,5 %	0,64 %
13	Subventions d'investissement (sauf 018)	4 189	801	105		566	- 3	38	38	1 225	209	82,9 %	0,25 %
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 1688)	66 671	44 131	34 602	15 449	46 637	24 220	32 140	15 641	45 013	24 860	44,8 %	29,42 %
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204 et 018)	15 015	7 198	14 022	2 975	11 886	1 724	8 019	2 033	12 236	3 483	71,5 %	4,12 %
204	Subventions d'équipement versées (sauf 018)	25 771	17 984	25 931	4 491	42 667	5 744	39 206	4 693	33 394	8 228	75,4 %	9,74 %
21	Immobilisations corporelles (sauf 018)	107 067	61 536	100 622	24 715	78 997	18 206	78 355	17 523	91 260	30 495	66,6 %	36,08 %
23	Immobilisations en cours (sauf 018)	46 249	32 234	44 712	10 276	34 618	8 493	27 816	2 846	38 349	13 463	64,9 %	15,93 %
26	Participations et créances rattachées	287	287	26	26	925	144	3 685	3 685	1 231	1 036	15,8 %	1,23 %
27	Autres immobilisations financières (sauf 018)	6 930	6 350	781	531	1 029	888	1 044	1 019	2 446	2 197	10,2 %	2,60 %
45	Chapitre d'opérations pour compte de tiers	350	4							88	1	98,9 %	0,00 %

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

annexe 12 : La fiscalité comparée de la métropole de Montpellier

tableau 59 : fiscalité cumulée des métropoles et ville-centre en 2018

			TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TH
		<i>Moyenne</i>	11,02	2,45	7,33	29,76	21,72	25,16	54,83	32,74	27,61	62,16	29,76
		<i>Maximum</i>	19,12	8,81	33,75	36,58	33,55	36,73	112,71	45,65	38,02	118,40	36,58
		<i>Minimum</i>	7,52		1,47	23,37	11,42	12,44	16,65	28,51	19,30	18,74	23,37
		<i>Médiane</i>	10,45	1,37	5,69	28,88	21,52	24,27	42,28	31,53	27,90	47,26	28,88
		<i>Écart-type</i>	3,01	2,64	7,09	4,13	4,17	5,40	27,75	3,95	4,53	29,39	4,13
			<i>FISCA INTERCO</i>				<i>FISCA VILLE-CENTRE</i>			<i>FISCA CUMULEE (ville-centre)</i>			
Dpt	Nom du groupement	Ville	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	CFE
33	Bordeaux Métropole	Bordeaux	8,22		3,23	35,06	24,13	29,51	90,92	32,35	29,51	94,15	35,06
29	Brest Métropole	Brest	13,64	2,93	8,15	29,17	20,57	24,27	35,28	34,21	27,20	43,43	29,17
63	Clermont Auvergne Métropole	Clermont-Ferrand	10,45	2,36	11,28	25,75	21,08	26,12	63,97	31,53	28,48	75,25	25,75
21	Dijon Métropole	Dijon	9,17	0,61	4,95	27,04	23,89	29,28	92,79	33,06	29,89	97,74	27,04
38	Grenoble-Alpes-Métropole	Grenoble	8,57	1,29	6,87	31,09	21,52	36,73	84,42	30,09	38,02	91,29	31,09
59	Métropole Européenne de Lille	Lille	12,10		2,09	33,61	33,55	29,06	16,65	45,65	29,06	18,74	33,61
57	Metz Métropole	Metz	10,97	2,09	7,41	25,94	18,09	17,21	70,35	29,06	19,30	77,76	25,94
34	Montpellier Méditerranée Métropole	Montpellier	12,08	0,17	5,69	36,58	22,49	31,18	112,71	34,57	31,35	118,40	36,58
54	Métropole du Grand Nancy	Nancy	19,12	8,81	12,51	29,65	11,42	12,44	17,51	30,54	21,25	30,02	29,65
44	Nantes Métropole	Nantes	10,14	6,41	4,88	31,49	24,04	27,51	62,48	34,18	33,92	67,36	31,49
6	Métropole Nice Côte d'Azur	Nice	8,13	6,40	1,47	28,88	21,10	23,12	35,69	29,23	29,52	37,16	28,88
45	Orléans Métropole	Orléans	7,52	1,28	6,12	24,88	20,99	29,81	39,60	28,51	31,09	45,72	24,88
35	Rennes Métropole	Rennes	13,64	1,73	6,10	28,73	21,99	25,76	39,33	35,63	27,49	45,43	28,73
76	Métropole Rouen Normandie	Rouen	8,35		2,60	26,03	22,22	23,35	27,88	30,57	23,35	30,48	26,03
42	Saint-Etienne Métropole	Saint-Etienne	10,56	1,37	4,98	28,81	20,16	23,55	42,28	30,72	24,92	47,26	28,81
67	Eurométropole de Strasbourg	Strasbourg	11,25	1,15	4,94	26,83	25,40	22,49	72,52	36,65	23,64	77,46	26,83
83	Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	Toulon	10,11	4,00	10,13	35,89	19,35	23,90	29,97	29,46	27,90	40,10	35,89
31	Toulouse Métropole	Toulouse	16,50	5,96	33,75	36,58	18,25	20,29	71,30	34,75	26,25	105,05	36,58
37	Tours Métropole Val de Loire	Tours	8,91		2,18	23,37	22,42	22,46	36,03	31,33	22,46	38,21	23,37

Source : DGFIP, états fiscaux 1259 ; calculs DGCL

tableau 60 : évolution de la fiscalité des métropoles entre 2014 et 2018

			TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TFNB
		<i>Moyenne</i>	11,02	2,45	7,33	29,76	10,68	1,63	7,06	29,29	0,34	0,82	0,27	0,46
		<i>Maximum</i>	19,12	8,81	33,75	36,58	19,12	8,81	29,33	36,58	2,16	6,40	4,42	3,68
		<i>Minimum</i>	7,52		1,47	23,37	7,52		1,47	23,37	0,00		0,00	- 0,03
		<i>Médiane</i>	10,45	1,37	5,69	28,88	10,11	1,09	5,69	28,88	0,00	0,00	0,00	0,00
		<i>Écart-type</i>	3,01	2,64	7,09	4,13	2,84	2,25	6,20	4,02	0,62	1,89	1,01	0,88
			<i>FISCA 2018</i>				<i>FISCA 2014</i>				<i>ÉVOLUTION</i>			
Dpt	Nom du groupement	Ville	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TFNB
33	Bordeaux Métropole	Bordeaux	8,22		3,23	35,06	8,22		3,23	34,91	0,00		0,00	0,15
29	Brest Métropole	Brest	13,64	2,93	8,15	29,17	13,37	2,87	7,99	29,17	0,27	0,06	0,16	0,00
63	Clermont Auvergne Métropole	Clermont-Ferrand	10,45	2,36	11,28	25,75	10,45	1,65	11,28	25,75	0,00	0,71	0,00	
21	Dijon Métropole	Dijon	9,17	0,61	4,95	27,04	9,03	0,60	4,88	25,96	0,14	0,01	0,07	1,08
38	Grenoble-Alpes-Métropole	Grenoble	8,57	1,29	6,87	31,09	8,57	1,29	6,87	31,09	0,00	0,00	0,00	0,00
59	Métropole Européenne de Lille	Lille	12,10		2,09	33,61	12,10		2,09	33,64	0,00		0,00	- 0,03
57	Metz Métropole	Metz	10,97	2,09	7,41	25,94	9,98	1,09	7,41	24,86	0,99	1,00	0,00	1,08
34	Montpellier Méditerranée Métropole	Montpellier	12,08	0,17	5,69	36,58	12,08	0,17	5,69	36,58	0,00	0,00	0,00	0,00
54	Métropole du Grand Nancy	Nancy	19,12	8,81	12,51	29,65	19,12	8,81	12,51	29,65	0,00	0,00	0,00	0,00
44	Nantes Métropole	Nantes	10,14	6,41	4,88	31,49	8,56	0,66	4,88	30,53	1,58	5,75	0,00	0,96
6	Métropole Nice Côte d'Azur	Nice	8,13	6,40	1,47	28,88	8,13		1,47	28,88	0,00	6,40	0,00	0,00
45	Orléans Métropole	Orléans	7,52	1,28	6,12	24,88	7,52	1,28	6,12	24,88	0,00	0,00	0,00	0,00
35	Rennes Métropole	Rennes	13,64	1,73	6,10	28,73	12,99	1,65	5,81	28,28	0,65	0,08	0,29	0,45
76	Métropole Rouen Normandie	Rouen	8,35		2,60	26,03	8,35		2,60	25,30	0,00		0,00	0,73
42	Saint-Etienne Métropole	Saint-Etienne	10,56	1,37	4,98	28,81	10,56	1,37	4,98	28,81	0,00	0,00	0,00	0,00
67	Eurométropole de Strasbourg	Strasbourg	11,25	1,15	4,94	26,83	10,60	0,44	4,66	26,13	0,65	0,71	0,28	0,70
83	Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	Toulon	10,11	4,00	10,13	35,89	10,11	4,00	10,13	35,89	0,00		0,00	0,00
31	Toulouse Métropole	Toulouse	16,50	5,96	33,75	36,58	14,34	5,18	29,33	32,90	2,16	0,78	4,42	3,68
37	Tours Métropole Val de Loire	Tours	8,91		2,18	23,37	8,91		2,18	23,37	0,00		0,00	0,00

Source : DGFIP, états fiscaux 1259 ; calculs DGCL

tableau 61 : la métropole comparée aux autres établissements publics de coopération intercommunale de l'aire urbaine

		TH	TFB	TFNB	CFE
	<i>Moyenne</i>	11,91	1,33	8,98	36,10
	<i>Maximum</i>	13,25	3,19	17,96	39,89
	<i>Minimum</i>	10,69		3,41	28,76
	<i>Médiane</i>	11,83	1,14	5,40	36,54
	<i>Écart-type</i>	1,06	1,44	6,55	3,88
Dpt	Nom du groupement	TH	TFB	TFNB	CFE
34	Montpellier Méditerranée Métropole	12,08	0,17	5,69	36,58
34	CA du Bassin de Thau	11,57	2,11	5,11	39,89
34	CA du Pays de l'Or	13,25	2,54	17,96	36,50
34	CC du Pays de Lunel	10,90		4,92	36,18
34	CC Vallée de l'Hérault	12,99	3,19	16,76	38,71
34	CC du Grand Pic Saint-Loup	10,69		3,41	28,76

Source : DGFIP, états fiscaux 1259 ; calculs DGCL

tableau 62 : la fiscalité du bloc communal de la métropole

	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	TH
<i>Moyenne</i>	12,08	0,17	5,69	36,58	18,13	24,80	103,42	30,21	24,97	109,11	36,58
<i>Maximum</i>	12,08	0,17	5,69	36,58	26,85	38,93	181,74	38,93	39,10	187,43	36,58
<i>Minimum</i>	12,08	0,17	5,69	36,58	10,90	12,80	42,86	22,98	12,97	48,55	36,58
<i>Médiane</i>	12,08	0,17	5,69	36,58	17,60	23,51	98,61	29,68	23,68	104,30	36,58
<i>Écart-type</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	3,74	6,44	33,08	3,74	6,44	33,08	0,00
	FISCA INTERCO				FISCA COMMUNALE			FISCA CUMULEE			
Commune	TH	TFB	TFNB	CFE	TH	TFB	TFNB	TH	TFB	TFNB	CFE
MONTPELLIER	12,08	0,167	5,69	36,58	22,49	31,18	112,71	34,57	31,347	118,4	36,58
BAILLARGUES	12,08	0,167	5,69	36,58	26,85	36,1	138,44	38,93	36,27	144,13	36,58
BEAULIEU	12,08	0,167	5,69	36,58	15	17,5	49,66	27,08	17,67	55,35	36,58
CASTELNAU LE LEZ	12,08	0,167	5,69	36,58	16,36	33,91	119,39	28,44	34,08	125,08	36,58
CASTRIES	12,08	0,167	5,69	36,58	15,37	25,54	78,69	27,45	25,71	84,38	36,58
CLAPIERS	12,08	0,167	5,69	36,58	19,3	22,32	89,72	31,38	22,49	95,41	36,58
COURNONSEC	12,08	0,167	5,69	36,58	21,3	27,65	181,74	33,38	27,82	187,43	36,58
COURNONTERRAL	12,08	0,167	5,69	36,58	21,37	23,38	98,61	33,45	23,55	104,30	36,58
LE CRES	12,08	0,167	5,69	36,58	15,64	31,45	129,33	27,72	31,62	135,02	36,58
FABREGUES	12,08	0,167	5,69	36,58	14,7	20,35	114,8	26,78	20,52	120,49	36,58
GRABELS	12,08	0,167	5,69	36,58	20,66	27,52	97,62	32,74	27,69	103,31	36,58
JACOU	12,08	0,167	5,69	36,58	20,84	24,84	97,19	32,92	25,01	102,88	36,58
JUVIGNAC	12,08	0,167	5,69	36,58	21,01	35,49	120,77	33,09	35,66	126,46	36,58
LATTES	12,08	0,167	5,69	36,58	20,33	30,05	88,35	32,41	30,22	94,04	36,58
LAVERUNE	12,08	0,167	5,69	36,58	11,52	20,11	128,03	23,60	20,28	133,72	36,58
MONTAUD	12,08	0,167	5,69	36,58	10,9	12,8	64,26	22,98	12,97	69,95	36,58
MONTFERRIER SUR LEZ	12,08	0,167	5,69	36,58	11,95	20,67	79,73	24,03	20,84	85,42	36,58
MURVIEL LES MONTPELLIER	12,08	0,167	5,69	36,58	15,86	19,37	70,5	27,94	19,54	76,19	36,58
PEROLS	12,08	0,167	5,69	36,58	20,31	31,81	131,01	32,39	31,98	136,70	36,58
PIGNAN	12,08	0,167	5,69	36,58	17,33	23,51	133,8	29,41	23,68	139,49	36,58
PRADES LE LEZ	12,08	0,167	5,69	36,58	19,6	28,52	107,23	31,68	28,69	112,92	36,58
RESTINCLIERES	12,08	0,167	5,69	36,58	17,6	17,6	42,86	29,68	17,77	48,55	36,58
ST BRES	12,08	0,167	5,69	36,58	21,83	23,08	101,17	33,91	23,25	106,86	36,58
ST DREZERY	12,08	0,167	5,69	36,58	15,84	17,75	79,47	27,92	17,92	85,16	36,58
ST GENIES DES MOURGUES	12,08	0,167	5,69	36,58	16,16	18,68	74,7	28,24	18,85	80,39	36,58
ST GEORGES D'ORQUES	12,08	0,167	5,69	36,58	21,39	24,5	120,69	33,47	24,67	126,38	36,58
ST JEAN DE VEDAS	12,08	0,167	5,69	36,58	14,11	25,1	96,14	26,19	25,27	101,83	36,58
SAUSSAN	12,08	0,167	5,69	36,58	19,73	21,5	140,22	31,81	21,67	145,91	36,58
SUSSARGUES	12,08	0,167	5,69	36,58	15,66	16,68	78,5	27,74	16,85	84,19	36,58
VENDARGUES	12,08	0,167	5,69	36,58	17,27	21,02	63,08	29,35	21,19	68,77	36,58
VILLENEUVE LES MAGUELONE	12,08	0,167	5,69	36,58	23,74	38,93	177,62	35,82	39,10	183,31	36,58

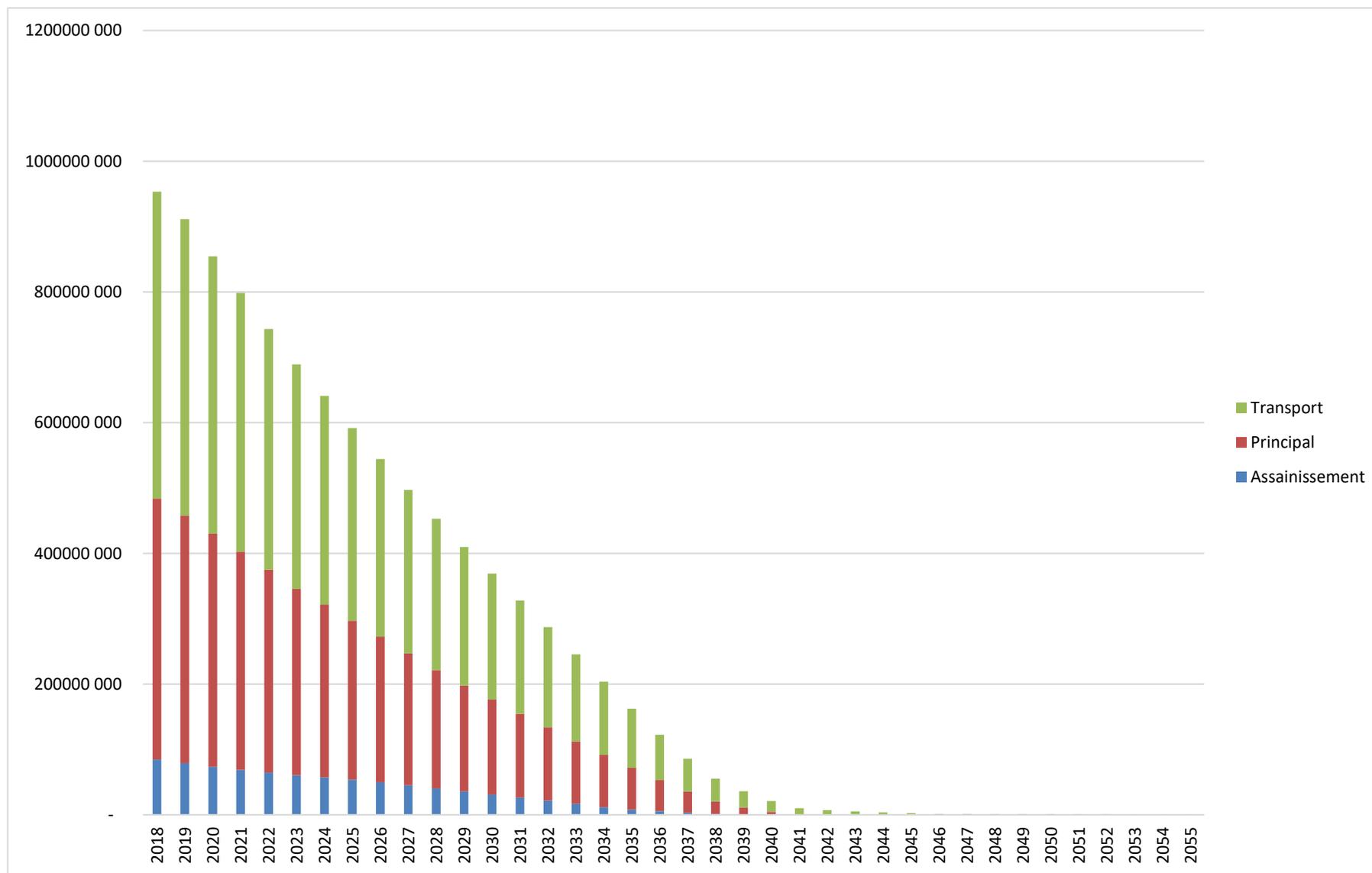
Source : DGFIP, états fiscaux 1259 ; calculs DGCL

annexe 13 : Profil d'extinction de la dette (encours en k€)

Exercice	Assainissement	Principal	Transport	Total	Progression remboursement	Capacité de mobilisation de l'emprunt	
						À l'année	En cumul
2018	84 483	399 217	469 690	953 389			
2019	78 970	378 811	453 398	911 179	4,4 %	42 210	42 210
2020	73 519	356 554	424 558	854 630	10,4 %	56 549	98 759
2021	68 944	333 748	395 889	798 581	16,2 %	56 049	154 808
2022	64 795	310 364	368 050	743 209	22,0 %	55 372	210 180
2023	60 601	285 033	343 460	689 094	27,7 %	54 115	264 295
2024	57 174	264 495	319 147	640 816	32,8 %	48 278	312 573
2025	53 692	243 515	294 405	591 612	37,9 %	49 204	361 777
2026	49 550	222 932	271 851	544 333	42,9 %	47 280	409 057
2027	45 044	201 830	250 086	496 961	47,9 %	47 372	456 428
2028	40 425	181 075	231 385	452 885	52,5 %	44 076	500 504
2029	35 685	161 953	212 295	409 933	57,0 %	42 952	543 456
2030	30 853	145 347	192 846	369 046	61,3 %	40 887	584 343
2031	26 353	128 326	173 259	327 938	65,6 %	41 108	625 451
2032	21 741	112 153	153 247	287 141	69,9 %	40 797	666 248
2033	17 011	95 607	132 793	245 411	74,3 %	41 730	707 978
2034	11 872	79 941	111 879	203 692	78,6 %	41 719	749 697
2035	8 063	63 800	90 485	162 348	83,0 %	41 344	791 041
2036	5 506	47 427	69 645	122 578	87,1 %	39 771	830 811
2037	3 486	32 263	50 119	85 868	91,0 %	36 710	867 522
2038	1 442	18 715	35 055	55 212	94,2 %	30 655	898 177
2039	110	11 143	24 960	36 213	96,2 %	18 999	917 176
2040	0	4 502	16 518	21 020	97,8 %	15 193	932 369
2041	0	25	10 150	10 175	98,9 %	10 845	943 214
2042	0	0	7 288	7 288	99,2 %	2 887	946 101
2043	0	0	5 368	5 368	99,4 %	1 920	948 021
2044	0	0	3 874	3 874	99,6 %	1 494	949 515
2045	0	0	2 780	2 780	99,7 %	1 094	950 609
2046	0	0	1 686	1 686	99,8 %	1 094	951 703
2047	0	0	1 508	1 508	99,8 %	177	951 881
2048	0	0	1 331	1 331	99,9 %	177	952 058
2049	0	0	1 153	1 153	99,9 %	177	952 236
2050	0	0	976	976	99,9 %	177	952 413
2051	0	0	798	798	99,9 %	177	952 591
2052	0	0	621	621	99,9 %	177	952 768
2053	0	0	444	444	100,0 %	177	952 946
2054	0	0	266	266	100,0 %	177	953 123
2055	0	0	89	89	100,0 %	177	953 300
Total	839 319	4 078 776	5 123 352	10 041 447			

Source : 3M, retraitement CRC

graphique 1



annexe 14 : Exécution budgétaire, tous budgets (en k€)

BUDGET GÉNÉRAL	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	- 77 724	12 429	- 71 837	15 701	- 62 744	27 349	- 54 008	18 156
Recettes	139 433	435 949	147 845	428 305	152 513	461 744	213 085	478 357
Dépenses	133 546	363 042	138 757	370 495	144 465	389 617	179 593	404 576
Résultats de l'exercice	5 887	72 907	9 088	57 810	8 048	72 126	33 492	73 781
Résultats cumulés	- 71 837	85 335	- 62 749	73 512	- 54 696	99 475	- 20 516	91 938
<i>Fonds de roulement</i>	13 498,17		10 762,60		44 779,35		71 421,47	
TRANSPORTS	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report			- 5 878	7 541	- 25 595	3 652	- 25 895	7 167
Recettes	85 779	112 854	62 581	111 106	57 730	116 146	69 661	117 422
Dépenses	91 657	96 902	82 297	87 347	58 030	86 736	49 742	95 054
Résultats de l'exercice	- 5 878	15 952	- 19 716	23 758	- 300	29 410	19 920	22 369
Résultats cumulés	- 5 878	15 952	- 25 595	31 300	- 25 895	33 062	- 5 975	29 536
<i>Fonds de roulement</i>	10 073,78		5 704,80		7 167,16		23 560,63	
EAU	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	- 1 210	1 329	6	276	1 171	5 930	560	3 193
Recettes	6 358	9 966	3 562	8 997	568	4 079	76	1 037
Dépenses	5 143	8 640	2 397	3 342	1 180	6 817	30	1 191
Résultats de l'exercice	1 216	1 326	1 165	5 655	- 611	- 2 738	46	- 154
Résultats cumulés	6	2 655	1 171	5 930	560	3 193	605	3 039
<i>Fonds de roulement</i>	2 660,77		7 100,95		3 752,04		3 644,27	
SPANC	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	8	42	1	57	4	69	7	109
Recettes	5	57	3	59	3	87	36	33
Dépenses	11	43	0	46		48	35	51
Résultats de l'exercice	- 7	14	2	13	3	39	1	- 18
Résultats cumulés	1	57	4	69	7	109	8	90
<i>Fonds de roulement</i>	57,96		73,19		115,16		97,99	
ASSAINISSEMENT	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	- 10 662	9 806	- 15 081	4 794	- 7 597	2 700	- 4 289	7 925
Recettes	25 660	29 043	25 337	28 498	24 806	30 441	15 965	32 135
Dépenses	30 078	20 098	17 853	16 691	21 498	16 627	21 427	13 164
Résultats de l'exercice	- 4 418	8 945	7 484	11 807	3 308	13 814	- 5 462	18 971
Résultats cumulés	- 15 081	18 751	- 7 597	16 601	- 4 289	16 514	- 9 752	26 896
<i>Fonds de roulement</i>	3 670,29		9 003,63		12 224,70		17 144,53	
PARKINGS	2015		2016		2017		2018	
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report				982	- 35	1 392	- 0	1 601
Recettes				801	35	856		714
Dépenses			10	356		648		483
Résultats de l'exercice			- 10	445	35	209		231
Résultats cumulés			- 10	1 427		1 601	- 0	1 832
<i>Fonds de roulement</i>			1 417,10		1 600,73		1 832,19	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES (ROD2)

FUNÉRAIRE	2015		2016		2017			
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	397	4 779	695	4 896	648	5 281		
Recettes	341	1 102		880	230	915		
Dépenses	43	985	48	495	189	5 620		
Résultats de l'exercice	298	117	- 48	385	41	- 4 705		
Résultats cumulés	695	4 896	648	5 281	688	577		
<i>Fonds de roulement</i>	5 591,48		5 928,78		1 265,03			
EAU BRUTE	2015		2016					
<i>Sections</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>	<i>Inv</i>	<i>Fct</i>
Report	9	153	- 30	151				
Recettes	21	260	65	17				
Dépenses	60	196	31	120				
Résultats de l'exercice	- 39	63	35	- 103				
Résultats cumulés	- 30	216	5	48				
<i>Fonds de roulement</i>	186,03		52,48					

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

GLOSSAIRE

3M	Montpellier Méditerranée Métropole
BA	budget annexe
BP	budget primitif
BP	budget principal
CA	communauté d'agglomération
CAF	capacité d'autofinancement
CC	communauté de communes
CCAS	centre communal d'action sociale
CE	Conseil d'État
CGCT	code général des collectivités territoriales
CLERCT	commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées
CRC	chambre régionale des comptes
DGFIP	direction générale des finances publiques
DGS	direction générale des services
DM	décision modificative
DSP	délégation de service public
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPL	entreprise publique locale
ETP	équivalent temps-plein
FAJ	fonds d'aide aux jeunes
FCTVA	fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSL	fonds de solidarité pour le logement
Gemapi	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ha	hectare
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IRM	imagerie par résonance magnétique
k	kilo = millier
k€	kilo euros = millier d'euros
M€	million d'euros
Md€	milliard d'euros
NOTRé	loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République
PDU	plan de déplacements urbains
PLH	programme local de l'habitat
PLUi	plan local d'urbanisme intercommunal
PPI	programme pluriannuel d'investissement
RAR	restes à réaliser
SCoT	schéma de cohérence territoriale
SEM	société d'économie mixte
SI	section d'investissement
SPIC	service public industriel et commercial
TLE	taxe locale d'équipement
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
VAM	variation annuelle moyenne
VP	vice-président(e)

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 28 septembre 2020 de M. Michaël Delafosse, président de Montpellier Méditerranée Métropole.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**