



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNE DE MONTBRISON
(Département de la Loire)

Exercices 2014 et suivants

Observations définitives
délibérées le 25 février 2021

SOMMAIRE

<u>SYNTHÈSE.....</u>	<u>4</u>
<u>RECOMMANDATIONS.....</u>	<u>5</u>
<u>1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....</u>	<u>7</u>
1.1- La commune et son territoire	7
1.2- La communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération.....	8
<u>2- LA GOUVERNANCE</u>	<u>10</u>
2.1- L'exécutif et l'organisation de la commune	10
2.2- La mutualisation	10
2.3- La commande publique.....	11
2.3.1- L'organisation	11
2.3.2- Les procédures	12
2.3.3- L'absence d'évaluation des besoins et d'outils permettant de définir une stratégie d'achat.....	13
2.4- Les frais de mission et de représentation.....	13
2.4.1- Les frais de mission des élus.....	13
2.4.2- Les frais de mission des agents	14
2.4.3- Les frais de réception et les frais de restaurant	15
2.5- Les relations avec les usagers et l'évaluation des services publics locaux	15
2.5.1- Les modalités de traitement des demandes des usagers.....	15
2.5.2- L'absence d'évaluation de la qualité des services publics locaux	16
<u>3- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES</u>	<u>17</u>
3.1- La structure budgétaire	17
3.2- La qualité de l'information budgétaire et comptable.....	18
3.2.1- Le calendrier budgétaire	18
3.2.2- L'information du conseil municipal.....	19
3.2.3- La publicité des données	20
3.2.4- Les annexes budgétaires du compte administratif 2019	20
3.3- La fiabilité comptable et budgétaire	21
3.3.1- La fiabilité des documents budgétaires	21
3.3.2- Les comptes d'immobilisation.....	21
3.3.3- L'exécution budgétaire	22
3.3.4- L'exécution du budget en investissement	24
3.3.5- Les rattachements de charges et de produits	26
3.3.6- Les restes à réaliser	26
3.3.7- L'actif.....	28
3.3.8- Les provisions	28
3.3.9- Les travaux en régie	29
3.3.10- Les amortissements	29
<u>4- LA SITUATION FINANCIÈRE</u>	<u>31</u>
4.1- Les performances financières	31
4.2- L'évolution des produits de gestion.....	33
4.2.1- Les ressources fiscales	33
4.2.2- La fiscalité reversée par l'EPCI	34
4.2.3- La fiscalité reversée par l'État	35
4.2.4- Les fonds de concours.....	36
4.2.5- Les ressources d'exploitation.....	37
4.2.6- Les ressources institutionnelles.....	38
4.3- L'évolution des charges de gestion	38
4.3.1- Les charges à caractère général.....	38
4.3.2- Les dépenses de personnel	39
4.3.3- Les autres charges de gestion.....	41
4.3.4- Les subventions de fonctionnement.....	43
4.4- L'endettement	43

5-	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	44
5.1-	Le temps de travail	44
5.1.1-	Les modalités de gestion et d'organisation du temps de travail.....	44
5.1.2-	Le cadre légal	44
5.1.3-	La durée du temps de travail à Montbrison.....	45
5.1.4-	Le report des congés	45
5.1.5-	Les autorisations d'absence	46
5.1.6-	Le compte épargne temps	47
5.1.7-	Les heures supplémentaires	48
5.2-	Le régime indemnitaire	49
5.2.1-	Le régime indemnitaire applicable avant la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	49
5.2.2-	Le régime indemnitaire après l'adoption du RIFSEEP	51
5.2.3-	L'existence de primes illégales et le versement irrégulier de primes	57
5.2.4-	Les logements pour nécessité absolue de service	58
5.3-	La tenue des dossiers	59
5.4-	Le constat de diverses irrégularités.....	59
5.4.1-	Les recrutements	59
5.4.2-	Une rupture conventionnelle déguisée en démission et une indemnité irrégulièrement versée.....	62
5.4.3-	Des hausses de rémunération importantes	63
5.4.4-	Les activités accessoires	63
6	ANNEXES.....	65
6.1	La fiabilité comptable et budgétaire	65

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montbrison (département de la Loire) pour les exercices 2014 et suivants. Les données ont été actualisées lorsqu'elles étaient disponibles.

Montbrison appartient à la communauté d'agglomération Loire Forez, dénommée depuis le 1^{er} janvier 2017 Loire Forez Agglomération (LFA), à la suite de sa fusion avec deux communautés de communes et plusieurs communes extérieures.

Commune la plus peuplée de la nouvelle intercommunalité, son poids démographique dans l'ensemble de l'EPCI n'est cependant que de 14 % en 2016 (avec 15 569 habitants pour la commune et 109 047 habitants pour la communauté d'agglomération).

La situation financière de la commune est saine, en raison d'une évolution contenue de ses charges, d'une stabilité de ses produits de fonctionnement et d'une baisse de ses dépenses d'équipement qui ont permis de ne pas alourdir sa dette et de conserver une très bonne capacité de désendettement. Le poids croissant des budgets annexes à caractère social et culturel doit toutefois conduire la commune à la prudence, d'autant qu'elle a dû, dès 2020, absorber l'impact de la crise sanitaire de la Covid-19, évalué à 300 000 € pour cet exercice.

Le service commun de la commande publique auquel adhère la commune de Montbrison n'a pas permis, à ce jour, la définition d'une stratégie d'achat. Le recensement des besoins par prestations homogènes de biens ou de services, se fait au niveau de chaque service opérationnel et il n'existe aucune procédure relative à la commande publique hormis le rappel du cadre réglementaire et législatif.

La collectivité a mis en place au début des années 2000 un régime indemnitaire pouvant représenter un levier de motivation pour les agents, ceux-ci étant encouragés à travailler mieux, avec des gratifications possibles pour le remplacement d'un collègue. Ces principes n'ont pas été remis en cause par l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter du 1^{er} janvier 2018. Pour autant, une nouvelle délibération sur le RIFSEEP est nécessaire pour arrêter en conseil municipal plusieurs règles essentielles de détermination du régime indemnitaire qui repose seulement, à l'heure actuelle, sur des échanges en comité technique.

Des anomalies ont par ailleurs été relevées dans le domaine des ressources humaines. Certaines primes sont irrégulières. La commune n'a pas saisi l'occasion de l'instauration du RIFSEEP pour régulariser cette situation, ce qui devra être fait à l'avenir. Par ailleurs, des indemnités ont été versées en dehors du cadre légal, notamment à la suite de la démission d'un agent présentant, en réalité, les caractéristiques d'une rupture conventionnelle non autorisée par la loi, compte tenu de la nature de son contrat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : définir une cartographie des achats et formaliser une procédure d'évaluation annuelle des besoins afin d'établir une stratégie des achats.

Recommandation n° 2 : améliorer la fiabilité budgétaire en s'assurant notamment de la sincérité des restes à réaliser et de l'exhaustivité des annexes aux documents budgétaires.

Recommandation n° 3 : améliorer la fiabilité comptable, notamment en procédant systématiquement aux rattachements des charges et des produits à l'exercice, et en constituant des provisions le cas échéant.

Recommandation n° 4 : définir un règlement d'attribution pour chaque type de fonds de concours versé par la commune.

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montbrison pour les exercices 21014 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 15 juin 2020, adressée à M. Christophe BAZILE, maire de la commune. Son prédécesseur sur la période contrôlée, Mme Liliane FAURE a également été informée le 7 juillet 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la régularité budgétaire et la fiabilité des comptes ;
- ♦ la situation financière ;
- ♦ la gouvernance et la gestion des ressources humaines ;
- ♦ la politique d'investissement et la gestion du patrimoine ;
- ♦ la commande publique.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 al.1 du code des juridictions financières a eu lieu le 24 septembre 2020 avec M. BAZILE. Il a également eu lieu le même jour avec Mme FAURE et Mme LASSABLIERE, ancienne première adjointe, qui assistait Mme FAURE au cours du contrôle.

Lors de sa séance du 2 octobre 2020, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 30 octobre 2020 à M. BAZILE, ordonnateur en fonction ainsi que, pour celles la concernant, à Mme FAURE et aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites et procédé à l'audition demandée, la chambre, lors de sa séance du 25 février 2021, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1- La commune et son territoire

La ville de Montbrison est située à 35 km de Saint-Etienne, 90 km de Lyon et 100 km de Clermont-Ferrand, entre la Plaine du Forez et les monts du Forez qui forment une frontière géographique entre les anciennes régions d'Auvergne et de Rhône-Alpes.

Située à moins d'une dizaine de kilomètres de l'A72 et à une trentaine de minutes de l'aéroport d'Andrézieux-Bouthéon, elle est considérée comme la capitale historique du Forez. Plus grand centre patrimonial de la Loire avec 18 monuments inscrits ou classés, elle est l'une des deux sous-préfectures du département de la Loire.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, la commune a fusionné avec la commune de Moingt.

Avec près de 600 commerçants, artisans et services implantés sur la commune, celle-ci dispose d'un tissu commercial, artisanal et de services particulièrement développé qui en fait le plus dense du département. Elle propose également un marché hebdomadaire d'origine médiévale¹ rassemblant près de 200 commerçants non sédentaires, l'un des plus importants du département.

La fourme de Montbrison, fromage protégé par une appellation d'origine protégée, est inscrite au patrimoine culturel immatériel national de l'Unesco depuis novembre 2018 et contribue à la renommée de la ville².

Le taux de chômage de la commune est de 10,4 % selon l'INSEE en 2016 (contre 10 % dans le département de la Loire) et 45 % des ménages fiscaux sont imposés contre 45,6 % dans le département.

Son tissu économique est tourné vers le secteur tertiaire (80,5 % des emplois et 85,5 % des entreprises au 31 décembre 2015).

Combinant cadre et services citoyens et proximité du milieu rural, la commune présente une attractivité confirmée par une population qui n'a cessé de croître depuis la fin des années 60.

Elle dispose ainsi de nombreux services administratifs et accueille chaque jour 5 000 élèves grâce à de nombreuses infrastructures (avec notamment deux collèges et six lycées, dont deux professionnels et deux agricoles). Elle est également bien dotée en équipements sanitaires et sociaux (dont un centre hospitalier, un EHPAD et une clinique chirurgicale) et compte plusieurs équipements sportifs et culturels (dont une piscine chauffée couverte, une piste de karting, un centre équestre, un théâtre et deux musées).

En 2015, le contrat de ville (cf. infra) relevait que les jeunes en âge de poursuivre leurs études ou déjà en emploi, ainsi que les familles avec de jeunes enfants avaient tendance à quitter Montbrison (souvent pour les communes périphériques) pour rechercher un logement mieux adapté à leurs besoins. En revanche, les familles avec des enfants plus âgés sont les principaux arrivants de même que les retraités.

¹ Élu « plus beau marché de France 2019 ».

² Chaque année, les « Journées de la fourme » rassemblent sur un week-end plusieurs milliers de personnes. L'édition 2019, constituant les 57^{èmes} journées de la fourme, a rassemblé près de 50 000 personnes.

Près de 74 % des résidences principales ont été construites avant 1990, dont 35,2 % de 1971 à 1990, période au cours de laquelle la population de la commune a le plus augmenté. En 2016, près de 51,3 % des Montbrisonnais sont propriétaires de leur résidence principale (contre 58,5 % dans le département de la Loire). La population est composée à 43,1 % de personnes seules (contre 36,5 % dans le département) dont près de 63 % sont des femmes. La tranche d'âge des plus de 60 ans représente près de 30 % de la population tandis que la tranche 30-59 ans représente 35,4 %, s'équilibrant avec la tranche des 0-29 ans (34,6 %).

En 2017, selon les données de l'INSEE, le territoire compte très majoritairement des résidences principales (89,6 %) et peu de logements vacants (7,4 %) comparé au taux ligérien (10,3 %). De plus, les maisons individuelles constituent la majorité des logements (49,9 %, pourcentage proche de celui du département de la Loire qui est de 51 %). Les logements HLM loués vides ne représentent que 16,1 % des résidences principales (taux quasi identique au taux du département qui est de 15,2 %). Par ailleurs, la commune de Montbrison remplit ses obligations en matière de logements sociaux, en application des dispositions de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain³.

Selon l'INSEE, 57 % des Montbrisonnais travaillent en dehors de la commune en 2016 contre 51,6 % en 2011. C'est moins que le taux départemental qui s'établit à 66,7 %.

Enfin, le contrat de ville signé le 3 juillet 2015 fait du quartier Beauregard un quartier prioritaire de la politique de la ville. Ce dernier concentre la majeure partie de l'habitat social de Montbrison mais présente, dans son ensemble, une mixité d'habitation qui s'ajoute à la mixité de fonctions (commerces, services, équipements publics) ; il s'agit d'un quartier proche du centre-ville, intégré dans la dynamique urbaine et doté de services.

La commune a abrité une des premières chambres des comptes de l'histoire de France. La chambre des comptes de Montbrison, compétente pour le comté du Forez et fondée en 1317⁴ a précédé l'édiction de l'ordonnance du Vivier-en-Brie de février 1320 organisant le fonctionnement de la chambre des comptes de Paris.

En 2019, le budget consolidé de la commune s'est élevé à 23,9 M€ dont 81,22 % ressortent du budget principal.

1.2- La communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération

La communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération (LFA) a été créée en décembre 2003 et se composait alors de 45 communes comptant 78 000 habitants. Structuré autour de deux principaux pôles urbains (Montbrison et Saint-Just-Saint-Rambert), le territoire s'étendait sur 749 km² et comprenait 6 communes périurbaines et 37 communes rurales dont 18 communes de montagne.

Le 1^{er} janvier 2017, cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a fusionné avec la communauté de communes du Pays d'Astrée, la communauté de communes des Montagnes du Haut Forez et une partie de la communauté de communes du Pays de Saint-Bonnet-le-Château (14 communes, les communes d'Aboën, Rozier-Côtes-d'Aurec, Saint-Maurice-en-Gourgois et Saint-Nizier-de-Fornas rejoignant Saint-Étienne Métropole)

³ L'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a modifié les articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation qui imposent désormais l'obligation pour certaines communes de disposer d'un taux minimum de logements locatifs sociaux d'en principe 25 % des résidences principales.

⁴ *Les chambres des comptes de Moulins, Montbrison et Villefranche-en-Beaujolais à la fin du Moyen-Âge* par Olivier MATTEONI, in *les chambres des comptes en France aux XIV^e et XV^e siècles*, Éditeur : Comité pour l'histoire économique et financière de la France / IGPDE.

pour constituer la communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération, portant ainsi à 87 le nombre de communes adhérentes et à un peu plus de 109 000 le nombre d'habitants répartis sur 1 321 km². La ville de Montbrison représente 14,3 %⁵ du nombre des habitants de l'ensemble de l'EPCI.

La commune de Montbrison détient 14 sièges sur 128, au conseil communautaire.

LFA exerce, outre les compétences obligatoires prévues par la loi pour les communautés d'agglomération, quatre compétences optionnelles⁶ et dix compétences facultatives⁷.

L'EPCI est par ailleurs adhérent de plusieurs syndicats mixtes⁸.

Le conseil communautaire est présidé par M. Christophe BAZILE depuis le renouvellement de 2020. Auparavant, le président était M. Alain BERTHEAS, également conseiller municipal de Saint-Just-Saint-Rambert (commune de 15 232 habitants en 2016)⁹, élu à la tête de la communauté d'agglomération Loire Forez en 2014. Le conseil se réunit au moins quatre fois par an ; il compte 128 conseillers, quinze vice-présidents et sept commissions thématiques.

⁵ En 2016, 15 569 habitants pour la commune et 109 047 habitants pour la communauté d'agglomération.

⁶ Voirie d'intérêt communautaire (/) Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (/) Équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (/) Action sociale d'intérêt communautaire.

⁷ Assainissement (/) Éclairage public (/) Tourisme (/) Fourrière pour animaux (/) Actions en faveur du développement des technologies de l'information et de la communication (/) Création et gestion de crématoriums (/) Contribution au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) (/) Création et gestion des maisons de services au public (/) Actions en faveur de la culture et des loisirs (/) Actions en faveur du développement du territoire.

⁸ Syndicat ferroviaire du Livradois-Forez (qui regroupe également la Commune de Peschadoires, les communautés de communes Ambert-Livradois-Forez et Thiers-Dore et Montagne ainsi que la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay) ; il a vocation à exploiter 150 km de la voie ferrée qui traverse le Parc Livradois-Forez. Il est ainsi propriétaire de la ligne de chemin de fer qui relie Pont-de Dore dans le Puy-de-Dôme à Estivareilles dans la Loire.

- syndicat mixte à vocation zone d'activité d'intérêt national (Zain) Loire Sud en Rhône-Alpes qui regroupe également Saint-Etienne Métropole. Il a vocation à accueillir des projets industriels d'envergure sur un périmètre de 115 ha ;

- syndicat mixte d'étude pour le traitement des déchets ménagers et assimilés résiduels du Stéphanois et du Montbrisonnais (SYDEMER) qui regroupe également quatre autres EPCI du sud de la Loire et des Monts du Lyonnais (Saint-Etienne Métropole et les communautés de communes Forez-Est, Monts du Lyonnais et Pilat Rhodanien). Il a vocation à décider de l'avenir du traitement des déchets ménagers sur le sud de la Loire pour les prochaines décennies ;

- syndicat mixte du SCOT du Sud Loire auquel adhèrent également les communautés de communes Forez-Est et Monts du Pilat ainsi que Saint-Etienne Métropole ;

- syndicat mixte des trois ponts dont le second membre est Saint-Etienne Métropole. L'EPCI y adhère du fait que ce syndicat traite les eaux usées de Saint-Just-Saint-Rambert et Bonson ;

- syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc naturel régional Livradois-Forez auquel adhèrent également les départements de la Loire, de la Haute-Loire et du Puy-de-Dôme, la région Auvergne-Rhône-Alpes, les communautés d'agglomération Pays d'Issoire, du Puy-en-Velay, et les communautés de communes Ambert Livradois Forez, Auzon Communauté, Billom Communauté, Rives du Haut-Allier, Entre Loire et Allier, Mond'Averne Communauté, Thiers Dore et Montagne ainsi que 162 communes.

⁹ M. BERTHEAS ne s'est pas représenté aux élections municipales de 2020.

2- LA GOUVERNANCE

2.1- L'exécutif et l'organisation de la commune

M. Christophe BAZILE, précédemment tête de liste de l'opposition, a été élu maire de Montbrison en 2014 et a été reconduit pour un deuxième mandat en 2020. Il est également devenu, à la faveur des dernières élections municipales, président de la communauté d'agglomération Loire Forez Agglomération (LFA).

Mme Liliane FAURE, a été maire de Montbrison de 2008 à 2014 et également élue conseillère générale en 2004 et en 2011.

Les services municipaux sont organisés en six directions dont deux supports (direction des finances et direction des ressources humaines), trois opérationnelles (les directions des affaires sociales, des affaires culturelles ainsi que de l'éducation, de la jeunesse et des sports) et une direction des services techniques.

Les six directeurs sont rattachés à une direction générale des services qui gère également en direct la police municipale et les affaires générales (principalement les services de l'état-civil et de la population).

2.2- La mutualisation

LFA a mis en place dix services communs¹⁰, la commune de Montbrison étant concernée par sept d'entre eux comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 1 : Coût prévisionnel 2018 des services communs (en €)

Libellé	Coût du service	Coût net à répartir entre membres	Coût supporté par la commune de Montbrison
Systèmes d'information	313 563	313 563	107 007
Archives	55 550	55 325	24 689
Marchés publics	170 098	164 374	53 949
Assistance juridique	95 254	95 254	11 301
Bureau d'études et VRD (voirie et réseaux divers)	402 746	402 746	8 734
Secrétariat de mairie	398 338	316 207	0
Facturation eau et assainissement	231 325	231 325	0
Direction et développement du tourisme	134 828	134 828	0
Urbanisme - Ads (application du droit des sols)*	493 770	0	0*
Direction générale	48 440	0	- 9 490

*Service devenu payant depuis 2020

Source : a compte prévisionnel 2018 de l'appel de participation des membres aux services communs

Les services commande publique/assistance juridique, facturation eau et assainissement, système d'informations (SI) et archives ont été créés à la fin de l'année 2016¹¹.

¹⁰ Services prévus à l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹¹ Délibération du conseil municipal du 15 décembre 2016 d'approbation des conventions d'adhésion aux services communs.

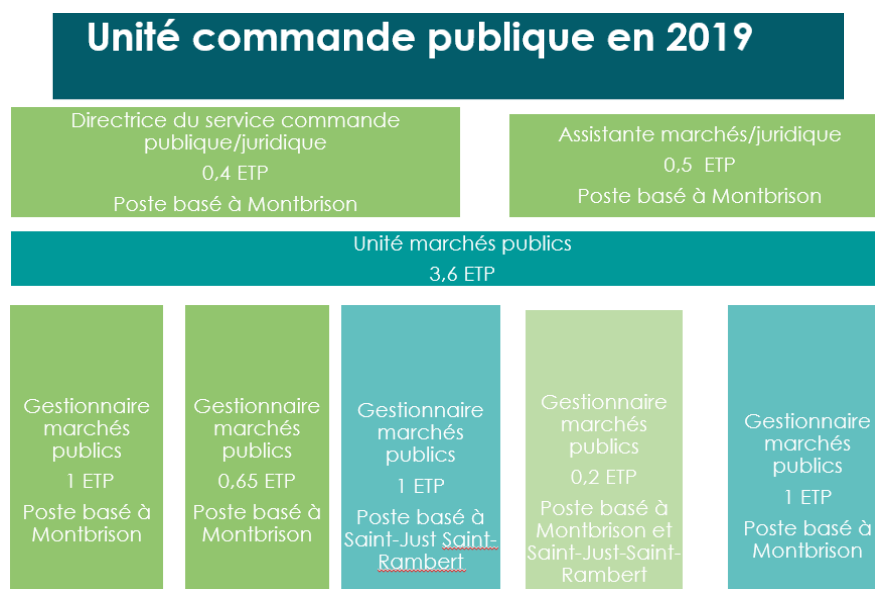
2.3- La commande publique

2.3.1- L'organisation

Par délibération du 15 décembre 2016 la commune a approuvé des conventions d'adhésion à des services communs dont un service *Commande publique/assistance juridique*, fondé par une convention du 16 décembre 2016.

Les missions portées par le service sont les suivantes :

- ♦ pour la commande publique : gestion des groupements de commandes et procédure de marchés publics, du recensement des besoins jusqu'à la notification des marchés ;
- ♦ pour l'assistance juridique : réponse aux demandes de conseil, validation d'actes juridiques, assistance aux élus dans le cadre de réunions ou rendez-vous à portée juridique, relation avec les avocats, gestion des contentieux, rédaction d'actes et de notes.



Source : comité de suivi du 14 janvier 2020 sur le service commun commande publique assistance juridique

À ce jour, six communes ont adhéré à ce service commun proposé par l'EPCI¹².

Enfin, la commune a adhéré depuis 2014 à une dizaine de groupement de commandes¹³.

¹² En 2017 : Sury-le-Comtal ; Saint-Romain-le-Puy ; Montbrison ; Saint-Just-Saint-Rambert (uniquement commande publique) / En 2018 : Boën-sur-Lignon / En 2019 : Saint-Marcellin-en-Forez.

¹³ Depuis 2014, la Ville de Montbrison a adhéré aux groupements d'achat suivants :

2014 : Prestation de service d'assurance (/) 2015 : Acheminement et fourniture d'électricité ; Location et maintenance de périphériques d'impression (/) 2016 : Renouvellement d'une conduite d'eau potable et d'assainissement rue Paradis ; Sécurisation de l'alimentation en eau potable - Travaux de pose de canalisations d'eau potable - lot 1 avenue Alsace Lorraine et lot 4 avenue de Pleuvev et rue de la République (/) 2018 : Acheminement et fourniture d'électricité pour des sites d'une puissance supérieure à 36 KVA pour le groupement d'achat Loire Forez ; Prestation de service d'assurance (/) 2019 : Acheminement et fourniture de gaz naturel pour groupement d'achat Loire Forez ; Vérification et maintenance périodique des équipements sportifs ou ludiques, jeux et aires de jeux collectifs ; Location et maintenance de périphériques d'impression ; Fourniture de granulés bois (/) 2020 : Prestations de services de communications électroniques ; Réalisation d'études et de maîtrise d'œuvre urbaine.

2.3.1.1- La mise en place du service et son évolution

Préalablement à la constitution du service, un travail de concertation avec les collectivités potentiellement intéressées par les différents thèmes du schéma de mutualisation a eu lieu pendant un an et demi.

S'agissant de la thématique de la commande publique, les difficultés relevées et discutées ont porté sur le périmètre d'intervention du service, les personnes chargées des marchés publics n'ayant pas le même champ d'intervention selon les communes. Certaines faisaient un travail de secrétariat, d'autres se chargeaient de la rédaction des pièces administratives ; il en allait de même pour l'exécution des marchés.

Cette situation a conduit à une délimitation stricte du champ du service commun chargé de la seule phase de passation des contrats.

Ce périmètre a été choisi car il s'agissait du dénominateur commun aux services des communes désirant adhérer au service commun.

2.3.1.2- La facturation

À chaque tâche est affectée un nombre d'unités d'œuvre (UO). Une UO est valorisée à 135 € depuis 2017.

Le coût de l'UO est déterminé après avoir pris en compte l'ensemble des coûts du service divisé par le nombre d'UO générés. Pour autant, l'EPCI n'est pas en mesure de donner une équivalence en temps de travail, ce qui peut paraître surprenant pour un travail intellectuel de prestation¹⁴.

La facturation n'aurait pas fait l'objet de contestation par les collectivités membres, que ce soit sur le montant de l'UO ou sa cotation.

Des ajustements (avenants n° 1 et 2 modifiant cette cotation) ont toutefois eu lieu à l'issue des bilans annuels, correspondant selon l'ordonnateur, à une réévaluation chaque année en fonction du coût du service. Le montant de l'unité d'œuvre est calculé à partir du coût du service rapporté au nombre d'unités d'œuvres générées (le nombre et le type de marchés lancés).

Un tableau de suivi pour chaque collectivité est rempli par les gestionnaires du service commun. À partir de ce document est calculée la participation de chacune aux charges du service.

2.3.2- Les procédures

Si l'ordonnateur s'engage à initier en 2021 la démarche permettant l'élaboration d'une charte des achats, il n'existe à ce jour ni procédure interne écrite ni guide de l'achat ou charte récapitulant les règles relatives à la déontologie dans l'achat public.

Les services disposent simplement des outils réglementaires.

La collectivité utilise la plateforme de dématérialisation du département de la Loire.

¹⁴ Selon les services de LFA « l'unité d'œuvre ne correspond pas à un temps de travail en tant que tel mais à un ratio théorique de la complexité de telle procédure par rapport à une autre. Ensuite la valeur financière de cette unité d'œuvre est déterminée en divisant le coût global du service par le nombre d'unités d'œuvre générées par le service. Ainsi, ce n'est pas le seul temps de travail consacré à la rédaction des marchés qui est pris en compte mais l'ensemble du travail nécessaire pour y parvenir à savoir les formations, les réunions de service, les échanges avec les services et toutes les charges directes et indirectes ».

Une commission marché, composée de quatre élus, se réunit au niveau de la commune, pour :

- ♦ valider les consultations à lancer : validation de l'objet du marché, de son calendrier et de critères de sélection des offres ;
- ♦ choisir l'attributaire sur la base du rapport d'analyse des offres rédigé par les services (hormis pour les appels d'offres pour lesquels la CAO est compétente).

Ces réunions se tiennent en fonction des besoins ou environ toutes les trois semaines.

2.3.3- L'absence d'évaluation des besoins et d'outils permettant de définir une stratégie d'achat

Les services opérationnels des différentes collectivités n'ont pas à remplir un canevas identique lorsqu'ils font appel au service de la commande publique. Toutefois, l'ordonnateur précise qu'un formulaire, intitulé « fiche de rédaction de marché » est proposé par le service commun à l'ensemble de ses adhérents afin de permettre une meilleure appréhension du besoin et le choix de la procédure la plus adaptée.

S'agissant de la commune de Montbrison, une liste d'une dizaine de questions est à disposition ; le gestionnaire du marché y répond après concertation avec le service opérationnel concerné.

Selon l'article R. 2121-6 du code de la commande publique « *Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle* ».

À ce jour, il n'existe aucune stratégie d'achat formalisée au sein de la commune de Montbrison, ni de cartographie des achats. La collectivité ne recense pas les prestations et les fournitures homogènes afin de regrouper les commandes. Seuls quelques rapprochements peuvent être effectués, le cas échéant, en cas de commandes de biens ou de prestations homogènes.

Le recensement préalable des besoins, nécessaire pour satisfaire aux obligations du code de la commande publique et aux impératifs de bonne gestion, impose l'élaboration préalable d'une nomenclature des fournitures et des services homogènes. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de la commune d'initier en 2021 un travail de cartographie de ses besoins. La chambre sera attentive à l'élaboration de ce document, son calendrier de réalisation et son utilisation effective.

2.4- Les frais de mission et de représentation

2.4.1- Les frais de mission des élus

Selon l'article L. 2123-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal, de président et membre de délégation spéciale donnent droit au remboursement des frais que nécessitent l'exécution des mandats spéciaux ainsi que les déplacements hors mandat spécial selon des modalités fixées par l'assemblée délibérante. Ils peuvent être remboursés forfaitairement dans la limite du montant des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État.

Les dépenses de transport effectuées dans l'accomplissement de ces missions sont remboursées sur présentation d'un état de frais. Les autres dépenses liées à l'exercice d'un mandat spécial peuvent être remboursées par la commune sur présentation d'un état de frais et après délibération du conseil municipal¹⁵.

Le contrôle de factures de l'exercice 2018 fait ressortir dans certains cas des insuffisances de justifications. L'attention de la collectivité est attirée sur la nécessité de produire systématiquement l'ensemble des pièces justificatives à l'appui des dépenses et notamment les mandats spéciaux ou, à défaut, les ordres de mission, de façon à justifier formellement ces dépenses au regard d'un intérêt local. La chambre prend acte du fait que l'ordonnateur s'engage désormais à accompagner ces déplacements des ordres de mission nécessaires, voire d'un mandat spécial quand celui-ci sera requis.

2.4.2- Les frais de mission des agents

Pour bénéficier d'un remboursement de ses frais de transport et d'une prise en charge forfaitaire des frais de nourriture et de logement, l'agent envoyé en mission doit être muni au préalable d'un ordre de mission, signé par l'autorité territoriale ou par un fonctionnaire ayant reçu délégation à cet effet¹⁶.

Pour l'ensemble des frais contrôlés, les ordres de mission ont été fournis¹⁷.

Le décret du 3 juillet 2006¹⁸ fixe les conditions et les modalités de règlement des frais de mission des personnels¹⁹.

Selon l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission, le « *taux maximal de remboursement des frais supplémentaires de repas est fixé à 15,25 € par repas. Le taux maximal du remboursement des frais d'hébergement est fixé à 60 €* » ; ces taux étaient applicables sur l'ensemble de la période sous revue²⁰.

En application de l'article 7-1 du décret du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels, la collectivité a délibéré le 26 mars 2012.

¹⁵ Article L. 2123-18 du CGCT.

¹⁶ La validité de l'ordre de mission ne peut excéder douze mois. L'ordre de mission doit préciser les éléments nécessaires au calcul des droits de l'agent et notamment :

- l'objet du déplacement ;
- le lieu de la mission ;
- le mode de transport ;
- la classe autorisée.

¹⁷ Pour un agent toutefois en 2018, l'ordre de mission a été pris postérieurement aux missions effectuées (prise en charge de deux déplacements).

¹⁸ Fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État.

¹⁹ Selon son article 3 : « *Lorsque l'agent se déplace pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale à l'occasion d'une mission, d'une tournée ou d'un intérim, il peut prétendre :*

- à la prise en charge de ses frais de transport sur production des justificatifs de paiement auprès du seul ordonnateur ;

- et à des indemnités de mission qui ouvrent droit, cumulativement ou séparément, selon les cas, au :

1° Remboursement forfaitaire des frais supplémentaires de repas ;

2° Remboursement forfaitaire des frais d'hébergement et, pour l'étranger et l'outre-mer, des frais divers, sur production des justificatifs de paiement de l'hébergement auprès du seul ordonnateur ».

²⁰ L'arrêté a été modifié d'une part le 11 mars 2019 pour le taux d'hébergement qui passe à 70 € minimum et d'autre part le 11 octobre 2019 pour l'indemnité de repas qui passe à 17,50 €.

Si les pièces ne sont pas à l'appui des mandats transmis au comptable, elles sont bien conservées par le service des ressources humaines. La quasi-totalité des remboursements de frais 2018 et 2019 ont été accompagnés des factures justificatives.

La commune a respecté les plafonds réglementaires pour la majorité des frais contrôlés²¹.

2.4.3- Les frais de réception et les frais de restaurant

Selon l'instruction M 14, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « *Fêtes et cérémonies* » ; les frais de réceptions (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257.

Les justificatifs des frais de réception produits à fin de remboursement par une collectivité doivent mentionner le nom, la qualité des convives et l'objet de la réunion ou, à tout le moins, une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet²². Ces règles sont applicables, quelle que soit l'imputation comptable retenue, pour l'ensemble des factures de restaurant.

En pratique, plusieurs de ces factures, dont les montants sont par ailleurs modérés, ne détaillent pas l'objet du rendez-vous ou la liste des participants²³. Certaines ne sont pas accompagnées d'un état de frais, de sorte qu'il n'est pas possible de connaître le motif de la réception ou de la rencontre, ni d'apprécier l'intérêt public local de la dépense. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur déclare avoir donné des instructions aux services municipaux afin que l'identité des participants et l'objet de la réunion soient précisés à l'appui des factures de restaurant.

2.5- Les relations avec les usagers et l'évaluation des services publics locaux

Pour la période 2014-2020, l'équipe municipale a élaboré un plan de mandat poursuivant trois objectifs :

- ♦ « *renforcer l'attractivité de la ville* ;
- ♦ *donner la priorité à l'humain* ;
- ♦ *répondre aux problèmes de la vie quotidienne* ».

Afin d'atteindre ce dernier objectif, la commune s'appuie notamment sur différents dispositifs pour prendre en compte les demandes des citoyens.

Elle ne réalise toutefois pas d'évaluation de la performance de ses services publics.

2.5.1- Les modalités de traitement des demandes des usagers

2.5.1.1- *Le traitement général*

Les usagers ont à leur disposition un formulaire sur le site internet de la commune pour faire part de demandes concernant l'ensemble des services publics gérés par la commune.

Un accusé de réception est systématique en cas de demande par internet. Les demandes sont ensuite dirigées vers les services compétents, l'élu chargé du domaine concerné étant mis en copie (comme pour les courriers).

²¹ Seulement quelques dépassements ont pu être relevés ; ainsi d'une prise en charge par la commune d'une nuit d'hôtel à 268,96 €.

²² Décision du Conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324.

²³ Il en est ainsi, par exemple de trois mandats de l'exercice 2018 à hauteur totale de 350 €.

Il existe également une ligne de téléphone dédiée et un registre papier des demandes.

S'agissant des réclamations par appel téléphonique, le standard met en relation le demandeur avec le service concerné ; il n'y a en revanche pas de suivi formalisé de ces demandes ni de leur traitement, contrairement à ce qui est réalisé pour le service voirie (voir infra).

Aucune statistique sur le nombre de ces demandes, leur champ et leur traitement n'est établie.

2.5.1.2- Le traitement spécifique pour la voirie

Un système spécifique a été mis en place fin 2014 pour la voirie avec un numéro vert dédié, du lundi au vendredi (de 9 h 30 à 12 h 30 et de 13 h 30 à 17 h).

En interne, chaque demande est recensée dans un tableau et fait l'objet d'un suivi. Les demandes ne relevant pas de la compétence de la commune sont réorientées.

Tableau 2 : Extrait tableau (anonymisé) de suivi des demandes des citoyens

Date appel	coordonnées appelant	Adresse doléance + nature	Observations	Doléance Réglée
07/01/2019	Monsieur D	59 rue de Saint-Anthème : enrobé pas refait suite casse d'eau (dégât des eaux). La tranchée s'est affaissée.	Appel Mme M de suite. Vu avec Mme M le 08/01/19 : enrobé mis, problème réglé	X
10/01/2019	Monsieur M	Demande de refaire boucher les trous chemin des Aubépines	Mr D m'a dit de répondre qu'une conduite d'eau allait être posée et que la rue allait être enrobée 2 ^{ème} semestre 2019.	X
10/01/2019	Institution privée	Escalier et éclairage bâtiment		X
14/01/2019	Informations provenant des élus	Renseignements ramassage des OM	Renvoyé vers LFA	X

Source : la commune

Ces demandes font l'objet d'une instruction sur place pour les plus substantielles d'entre elles. Il est organisé chaque mois une tournée associant l' élu chargé de la voirie, le directeur des services techniques et tout technicien concerné par la nature de la demande. À l'issue de cette tournée, un tableau récapitule la nature des demandes et le sort réservé à celles-ci. Une lettre adressée à l'utilisateur fait part de la décision et de ses motifs.

2.5.2- L'absence d'évaluation de la qualité des services publics locaux

Malgré un suivi quantitatif de l'activité de certains services publics, il n'existe pas de dispositif général d'évaluation des services publics locaux. Des questionnaires de satisfaction sont adressés par les services à la population, sans rendu global et régulier.

Ce point devrait faire l'objet d'une attention accrue de l'ordonnateur, une évaluation formalisée des services publics permettant d'apprécier leur performance.

3- LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1- La structure budgétaire

La commune dispose en 2019 d'un budget principal (BP) et de cinq budgets annexes (BA) :

- ♦ hébergement FR JT (foyer des jeunes travailleurs) ;
- ♦ régie des restaurants ;
- ♦ hébergement FRPA (foyer résidence de personnes âgées) ;
- ♦ eau (qui relève de l'instruction budgétaire et comptable M49) ;
- ♦ théâtre des Pénitents.

Conformément à la loi, le budget annexe de l'eau a été transféré à la communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2020.

Aux termes de la réglementation, les résultats budgétaires de l'exercice précédant le transfert de compétences sont maintenus dans la comptabilité de la commune, car ils sont la résultante de l'activité de celle-ci lorsqu'elle était compétente.

S'agissant des services publics industriels et commerciaux (SPIC) (comme le BA de l'eau) et en raison du principe de l'équilibre financier qui nécessite l'individualisation des dépenses et des recettes au sein d'un budget spécifique, les résultats peuvent être transférés en tout ou partie²⁴. Le transfert des résultats budgétaires à l'EPCI bénéficiaire ne constitue donc pas une obligation mais une faculté.

En l'espèce, la chambre estime que le reversement des excédents à LFA serait de nature à renforcer la soutenabilité de la politique d'investissement et l'équilibre du SPIC de l'eau, géré par l'intercommunalité depuis le mois de janvier 2020. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les excédents du budget annexe de l'eau seront bien reversés à Loire Forez Agglomération et la chambre invite la collectivité à mettre en œuvre cet engagement au plus vite.

L'analyse porte exclusivement sur le budget principal compte tenu de son poids financier prépondérant (81,22 % des produits totaux consolidés en 2019).

Tableau 3 : Part relative des recettes de fonctionnement totales en 2019

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2019 (en €)	%
21420147700012	Budget principal	MONTBRISON	M14	19 412 843	81,22 %
21420147700152	Budget annexe	HÉBERGEMENT FR JT DE MONTBRISON	M14	251 163	1,05 %
21420147700186	Budget annexe	RESTAURANT DE MONTBRISON	M14	737 656	3,09 %
21420147700194	Budget annexe	HÉBERGEMENT FRPA DE MONTBRISON	M14	803 239	3,36 %
21420147700202	Budget annexe	EAU DE MONTBRISON	M49	1 972 395	8,25 %
21420147700236	Budget annexe	THÉÂTRE DES PÉNITENTS DE MONTBRISON	M14	724 272	3,03 %

Source : comptes de gestion 2019

²⁴ Circulaire de la DGCL, *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999*.

L'ensemble des agents sont rémunérés par le BP ; en fin d'année une refacturation est effectuée aux BA.

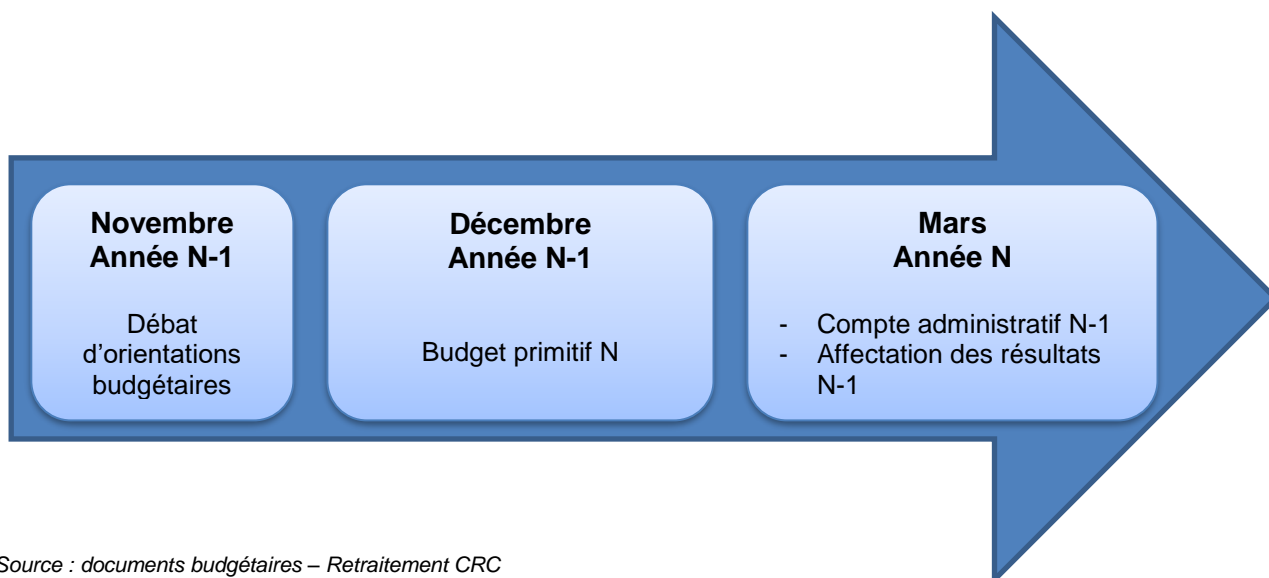
La commune, par l'intermédiaire de son budget principal, assure la gestion administrative des finances et des ressources humaines du centre communal d'action sociale (CCAS). Il n'y a en revanche pas de refacturation de ces prestations. Afin de respecter l'autonomie juridique et budgétaire du CCAS, ce point devrait faire l'objet d'une évolution.

3.2- La qualité de l'information budgétaire et comptable

3.2.1- Le calendrier budgétaire

La commune a généralement voté son budget primitif en fin d'année de l'exercice précédent (excepté pour le budget primitif 2014 qui a été adopté en janvier 2014). Tous les budgets primitifs ont donc été votés sans reprise (même anticipée) des résultats de l'exercice précédent. Ceux-ci ont donné lieu à affectation en mars de chaque année, excepté les résultats de l'exercice 2019 qui ont été arrêtés et affectés en juillet 2020 en raison de la crise sanitaire de la Covid-19.

Schéma 1 : Calendrier budgétaire « type » de la Ville sur la période 2015-2018



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Les dates de tenue du débat d'orientations budgétaires ont respecté les délais prescrits par le CGCT, de même que l'approbation des comptes administratifs.

Avec la crise liée à la COVID-19, une prospective n'a pas encore été matérialisée car l'impact n'était pas substantiel : en 2020, les dépenses supplémentaires du chapitre 011 (charges de gestion) étaient compensées par des économies au chapitre 012 (dépenses de personnel).

Aucune décision modificative (DM) n'a été prise en raison des conséquences de la crise sanitaire, hormis l'affectation des résultats qui a été décalée dans le temps du fait de la crise sanitaire (cf. supra).

Si des DM en lien avec la crise sanitaire ont été envisagées à la fin de l'année 2020 en raison d'une perte nette prévisionnelle de 300 000 € résultant de la non perception de loyers (à la suite d'exonérations) et au renoncement d'une partie du fonds de péréquation intercommunale et communale (FPIC) au bénéfice de LFA à fin d'alimentation du volet n° 3 du fonds de solidarité, la collectivité y a finalement renoncé, les dépenses supplémentaires étant compensées par des économies relevant du même chapitre budgétaire.

3.2.2- L'information du conseil municipal

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) à l'assemblée délibérante dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique.

Ce débat d'orientations budgétaires (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette²⁵.

Il doit également comporter, pour les communes de plus de 10 000 habitants, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs et préciser, notamment, l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

L'article D. 2312-3 du CGCT (applicable à compter de l'exercice 2017) précise les informations que doit comporter ce rapport.

À Montbrison, une note détaillée est communiquée aux conseillers municipaux en vue de la tenue du débat d'orientations budgétaires, qui se tient avant la clôture de l'exercice précédent, malgré les incertitudes sur les mouvements financiers avec les autres organismes (la communauté d'agglomération notamment) et sans information précise de l'État sur les différentes dotations et compensations.

La note est organisée chaque année selon le même canevas²⁶. Elle comprend des éléments propices à la tenue d'un vrai débat d'orientations budgétaires.

Elle pourrait toutefois être améliorée en ce qui concerne les investissements en communiquant, par exemple, les montants prévisionnels pour les projets d'investissements les plus importants de même qu'un détail des recettes, notamment des subventions, attendues pour chacun. La collectivité ne faisant, par ailleurs, apparaître à son budget aucune opération d'investissement, même à titre d'information, il pourrait être inséré un récapitulatif, par opération, des sommes déjà mandatées et de celles dont le mandatement est prévu au titre de l'année.

La partie sur les budgets annexes pourrait également être développée en indiquant les grandes masses de chaque section.

²⁵ Article L. 2312-1 du CGCT.

²⁶ Elle se décompose comme suit :

- une partie sur le projet de loi de finances ;
- une partie sur l'analyse financière : une analyse rétrospective sur les 6 années précédentes et une analyse prospective sur trois ans ;
- une partie sur les postes essentiels en section de fonctionnement en dépenses (personnel, dette, autres) et en recettes (bases et taux d'imposition, dotations de l'État, autres) ;
- une partie sur les budgets annexes ;
- une partie sur les perspectives d'investissement et les recettes pour les réaliser ;
- une partie sur les taux d'imposition communaux des communes de plus de 5 000 habitants du département.

Les éléments sur les ressources humaines sont incomplets et ne détaillent pas des points pourtant imposées par la réglementation. Devraient notamment être inclus les informations relatives au temps de travail et les éléments de rémunération sur un exercice (et non sur un mois comme actuellement). La chambre recommande l'ajout de ces points.

La chambre constate toutefois que la collectivité a modifié le rapport d'orientations budgétaires 2021 présenté et débattu en conseil municipal du 26 novembre 2020 afin de tenir compte des observations provisoires de la chambre et invite la commune de Montbrison à poursuivre ses efforts dans ce sens.

3.2.3- La publicité des données

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et de faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, la mise en ligne sur le site internet de la collectivité de :

- la note de présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif ;
- le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du DOB, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif.

Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent²⁷.

La commune dispose d'un site internet dont une partie est consacrée aux finances de la ville. Mi-août 2020, étaient téléchargeables la note d'orientations budgétaires et la note de synthèse du budget primitif 2020 ainsi que les budgets primitifs de l'ensemble des budgets (principal et annexes). En revanche, aucune information n'était fournie sur les comptes administratifs 2019, pourtant votés le 6 juillet 2020.

Si les comptes administratifs 2018 sont téléchargeables, aucune note de synthèse sur ces comptes n'est cependant consultable.

Suite aux observations de la chambre, les comptes administratifs 2019 sont désormais disponibles sur le site internet de la ville de Montbrison et le maire s'engage à établir une note synthétique pour la présentation des comptes administratifs 2020.

3.2.4- Les annexes budgétaires du compte administratif 2019

L'analyse du compte administratif 2019 du budget principal montre que la collectivité respecte bien les prescriptions relatives aux annexes budgétaires, découlant de l'article L. 2313-1 du CGCT.

Le sommaire est complété en faisant apparaître, d'une part les annexes sans objet, et d'autre part la pagination des différents états.

Il peut toutefois être relevé que :

- le type de provision (budgétaire ou semi-budgétaire) pour lequel la collectivité a opté pourrait être précisé ;
- l'annexe C1.2 relative à la formation des élus devrait être produite étant donné qu'une formation a été payée sur l'exercice 2019 ;
- l'annexe C1.1 sur l'état du personnel n'est pas toujours correctement renseignée²⁸.

²⁷ Article R. 2313-8 du CGCT.

²⁸ La partie relative aux agents non titulaires ne fait pas toujours apparaître les corrects fondements de contrats (ex- directeur de la culture, directeur des finances).

L'ordonnateur s'est engagé à suivre les observations de la chambre dès l'élaboration des comptes administratifs 2020.

Les ratios relatifs aux informations statistiques, fiscales et financières, qui doivent figurer sur les budgets M14, sont, quant à eux, mentionnés. Les moyennes nationales de la strate, utiles pour comparer ces valeurs, sont également renseignées.

3.3- La fiabilité comptable et budgétaire

3.3.1- La fiabilité des documents budgétaires

Le rapprochement des budgets d'une année à l'autre permet d'appréhender les évolutions. Or, les colonnes des budgets primitifs intitulées « Pour mémoire budget précédent » ne sont pas toujours correctement renseignées et il arrive également que, selon les chapitres, les montants correspondent soit aux montants du budget primitif de l'année précédente, soit aux crédits ouverts l'année précédente, soit à aucun de ces montants. Une illustration peut être donnée pour les budgets primitifs 2018 et 2020 (cf. tableau en annexe). La commune devrait veiller à la cohérence des montants d'un exercice à l'autre et à l'intérieur d'un même budget dans un souci de permanence des méthodes.

3.3.2- Les comptes d'immobilisation

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisation incorporelles (compte 20) ou corporelles (compte 21). Cette opération est essentielle, afin notamment de ne pas retarder le démarrage de l'amortissement des biens concernés. À l'inverse, il convient de ne pas imputer directement au chapitre 21 des frais d'études qui pourraient ne pas être suivis d'effet ou des travaux en cours qui seraient susceptibles d'être amortis alors que l'immobilisation à laquelle ils se rapportent n'est pas terminée.

Sur la période sous revue, la collectivité n'a imputé aucun montant au chapitre 23 « *Immobilisations en cours* » qui enregistre normalement, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235). Plusieurs dépenses auraient pourtant dû être imputées sur ce chapitre : tel est notamment le cas des travaux de l'école de Beauregard ou du bâtiment Sainte Eugénie qui se sont étalés sur au moins deux années. Il en va de même pour les avances versées dans le cadre des marchés pour le foyer jeune travailleur.

Par ailleurs, des frais d'étude ont été imputés sur les comptes définitifs dès avant le début des travaux.

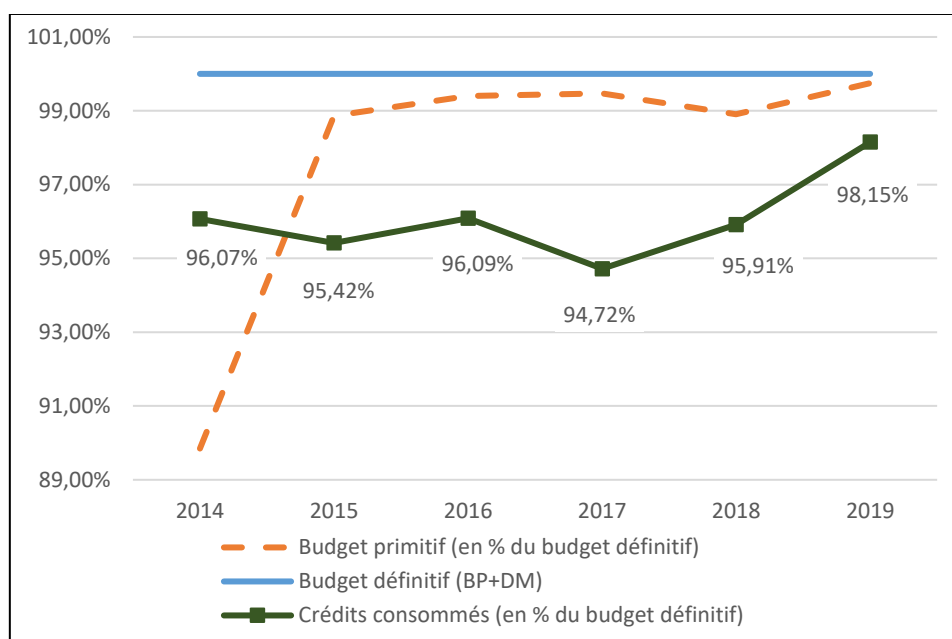
La chambre recommande à l'ordonnateur de respecter les règles de l'instruction budgétaire et comptable M14 relatives aux frais d'études et aux immobilisations en cours. Dans sa réponse l'ordonnateur indique qu'« à partir du budget primitif 2021, la Ville va donc modifier sa pratique en la matière pour respecter parfaitement les règles de l'instruction budgétaire et comptable M14 ».

3.3.3- L'exécution budgétaire

3.3.3.1- L'exécution du budget en fonctionnement

Les taux d'exécution budgétaire²⁹ permettent d'apprécier la qualité de la prévision budgétaire. Le taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement par rapport aux crédits ouverts varie, sur la période contrôlée entre 94,72 % (en 2017) et 98,15 % (en 2019), pour une moyenne de 96,06 %. En 2014, le chapitre 66 « Charges financières » dégrade l'indicateur avec un taux de réalisation de 61,2 %, tandis qu'en 2015 le chapitre 67 « Charges exceptionnelles » contribue à diminuer ce taux avec une réalisation à hauteur de 34,4 %. En 2017, le chapitre 012 « Charges de personnel et frais assimilés » n'est réalisé qu'à hauteur de 96,63 % (alors que le taux de réalisation a pu être de 99,07 % en 2014 et 2015 et qu'il est remonté à 98,45 % en 2019) et le chapitre 67 est de 78,53 %, contribuant à en faire le taux d'exécution le plus bas de la période.

Graphique 1 : Taux d'exécution des dépenses réelles de fonctionnement

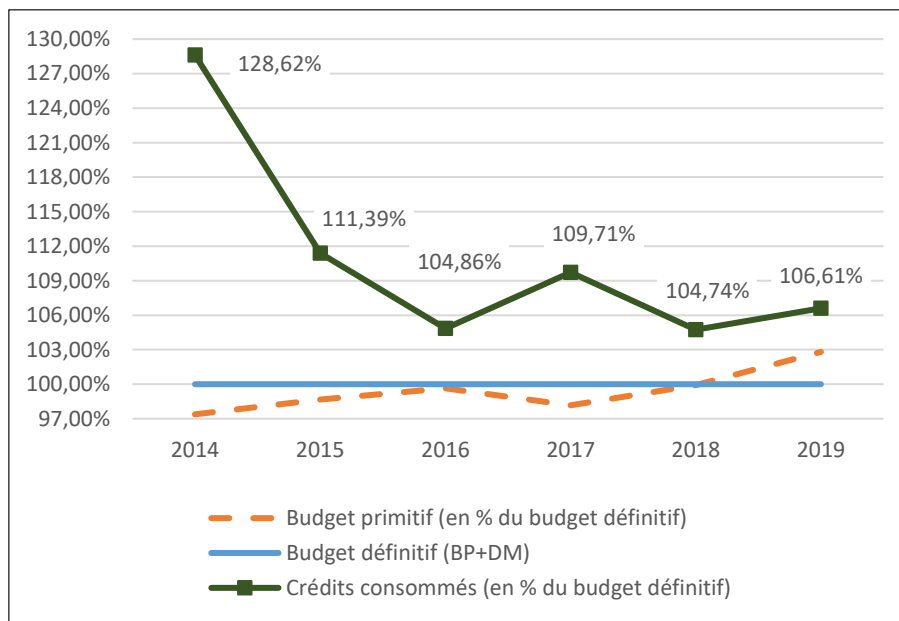


Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Le taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement est quant à lui très élevé : il n'est jamais inférieur à 100 %. Sur la période 2014-2019, le taux moyen est de l'ordre de 111 %.

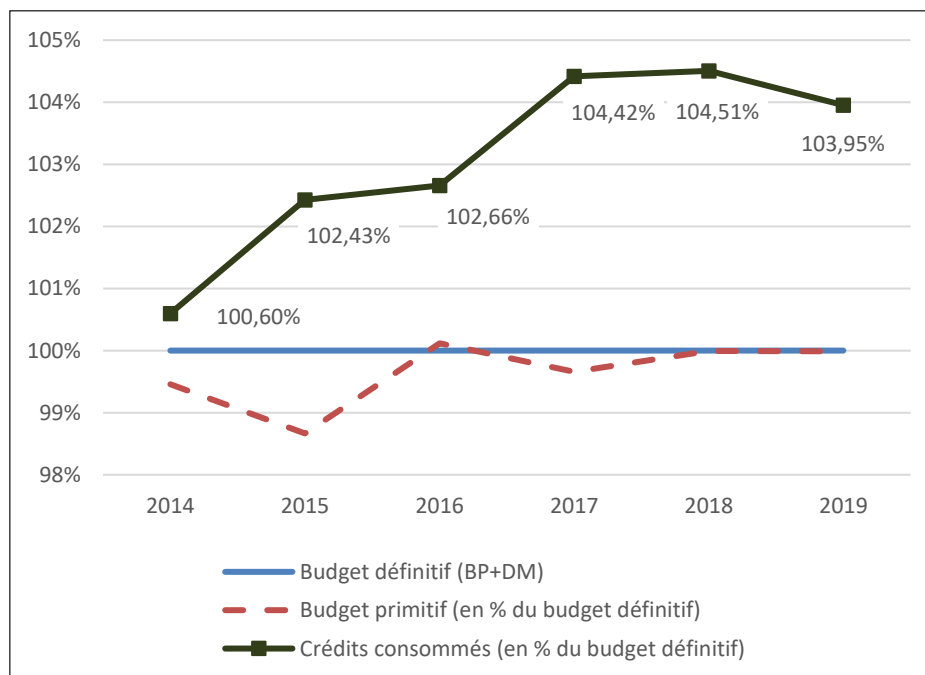
L'étude du budget principal montre des prévisions prudentes qui se traduisent par une minoration des recettes de fonctionnement, tant au budget primitif qu'au budget définitif, les prévisions budgétaires primitives étant par ailleurs très proches des prévisions définitives.

²⁹ Qui se définissent comme le rapport entre les sommes effectivement engagées ou perçues au cours de l'exercice et les sommes votées par l'assemblée délibérante.

Graphique 2 : Taux d'exécution des recettes réelles de fonctionnement

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Si l'on exclut de l'étude les produits financiers (chapitre 76) et surtout les produits exceptionnels (chapitre 77), ces derniers pouvant représenter des montants importants, très irréguliers, d'une année sur l'autre (entre 50 327 € en 2018 et 5 566 594 € en 2014), et que l'on ne s'intéresse qu'aux recettes de gestion courante, le taux de réalisation s'établit à 103,09 % en moyenne sur la période, avec une hausse quasi constante de 2014 à 2018 due notamment au taux de réalisation du chapitre 75 « Autres produits de gestion courante » (le taux passe de 107,89 % à 130,65 %). La baisse légère du taux de réalisation 2019 est principalement due à la baisse du chapitre 74 « Dotations et participations ».

Graphique 3 : Taux d'exécution des recettes de gestion courante

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

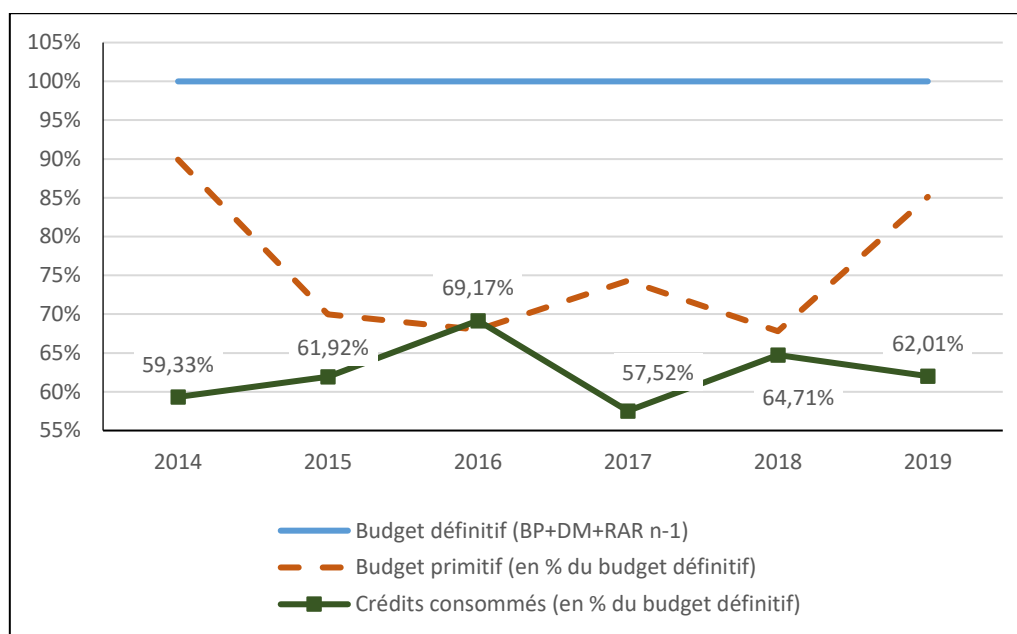
L'étude du budget principal tend à montrer la prudence de la collectivité qui se traduit par une majoration des dépenses et une minoration des recettes prévues en fonctionnement.

3.3.4- L'exécution du budget en investissement

Le taux d'exécution des recettes réelles d'investissement³⁰ par rapport aux crédits inscrits en recettes réelles au budget définitif est en moyenne de 76 % sur la période. Ce taux résulte en grande partie des inscriptions réalisées au chapitre 024 « *Produit des cessions d'immobilisations* » dont les titres sont encaissés en recettes de fonctionnement. Si l'on exclut ce chapitre de l'étude, le taux monte à 85,5 % en moyenne sur la période.

Sur la période sous revue, les dépenses d'équipement³¹ ont été exécutées³² à hauteur de 62,44 % en moyenne avec un plafond de 69,2 % en 2016 et un plancher de 57,5 % en 2017.

Graphique 4 : Taux d'exécution des dépenses d'équipement



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

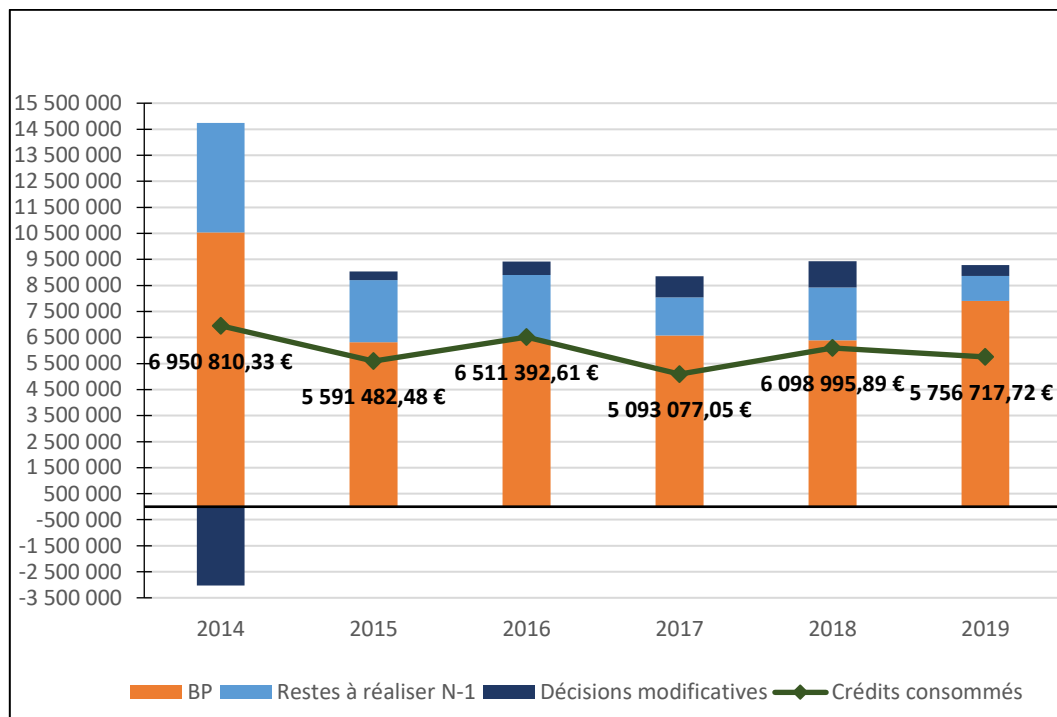
L'absence de gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) peut entraîner une augmentation des restes à réaliser et, de fait, une hausse des crédits ouverts au budget. Sur la période sous revue, les restes à réaliser ont ainsi constitué en moyenne 22,9 % des dépenses d'équipement prévues au budget définitif.

³⁰ Total des recettes de la section hors opérations d'ordre (chapitres 021-040 et 041).

³¹ Dépenses d'équipement = dépenses réelles comptabilisées aux chapitres 20-204-21-23.

³² Mandats émis au compte administratif / total des crédits ouverts.

Graphique 5 : Réalisation des dépenses d'équipement



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

La procédure des AP / CP, prévue à l'article L. 2311-3 du CGCT a pour objet d'inscrire au budget les seuls crédits qui concernent l'exercice. Les AP (ouvertes et éventuellement révisées par délibération) constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. En revanche, pour le mandatement de ces dépenses, la consommation des crédits ne se réfère qu'aux crédits de paiement ouverts pour l'exercice.

En l'absence d'AP/CP, la collectivité doit normalement engager comptablement les marchés conclus pour leur totalité même si l'exécution est pluriannuelle ; à défaut de paiement intégral en fin d'exercice, les soldes constituent des restes à réaliser (RAR).

La commune de Montbrison ne recourt pas à la procédure des AP/CP. Pour autant, si aucune formalisation des AP n'est réalisée, l'ordonnateur a indiqué raisonner en AP/CP dès lors que les montants annuels inscrits par opération d'investissement seraient l'équivalent des montants de CP, si cette technique était utilisée. Les engagements comptables ne correspondent donc pas à l'intégralité du montant des marchés conclus, ce qui est irrégulier en l'absence de vote d'AP.

Afin de respecter la réglementation comptable et d'améliorer le taux d'exécution en section d'investissement, la chambre recommande à la commune l'instauration de la procédure des AP/CP pour les opérations d'investissement les plus importantes.

La chambre constate que suite à ses observations la commune de Montbrison a délibéré pour instituer plusieurs autorisations de programme sur des opérations identifiées et l'encourage à poursuivre cette démarche.

3.3.5- Les rattachements de charges et de produits

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Cette procédure résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle permet de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice.

Une délibération ancienne du 17 décembre 2008 relative aux amortissement fixe à 1 500 € le seuil de rattachement des charges et des produits.

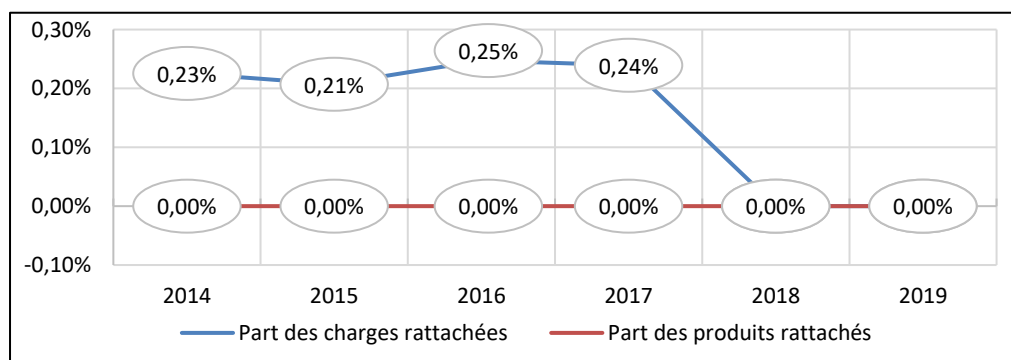
Le volume des charges rattachées sur le budget principal, au cours de la période sous revue, est stable entre 2014 et 2017, à un niveau extrêmement bas représentant une moyenne de 0,23 % sur ces quatre années. Ce taux descend à 0,15 % si l'on inclut les années 2018 et 2019 au cours desquelles aucune charge n'a été rattachée.

Les charges rattachées de 2014 à 2017 correspondent exclusivement aux intérêts courus non échus (ICNE). La collectivité n'a donc procédé à aucun rattachement sur cette période en dehors de ces écritures.

En 2018 et 2019, il semble que les écritures relatives aux ICNE aient mal été passées puisqu'aucune charge rattachée n'apparaît quand bien même la collectivité a bien procédé à leur mandatement.

Aucun produit n'a été rattaché sur la période.

Graphique 6 : Part des charges et produits rattachés



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Les notes de fin d'année relatives aux opérations de clôture des exercices n'évoquent pas les rattachements, ce qui peut expliquer ce taux très faible, voire inexistant, que la collectivité devra impérativement améliorer afin de ne pas fausser la sincérité des résultats de l'exercice. L'ordonnateur explique cette situation par une utilisation optimisée de la journée complémentaire et par le fait que les bons de commande en section de fonctionnement ne sont plus acceptés après le 30 novembre de l'année N, ce qui limite les rattachements. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'améliorer sa pratique en matière de rattachement des charges et produits, sans en préciser les modalités exactes et délais d'application.

3.3.6- Les restes à réaliser

La commune n'a inscrit aucun reste à réaliser en section de fonctionnement du budget principal.

Elle a inscrit en revanche des restes à réaliser en section d'investissement à chaque exercice sous revue du budget principal.

Les notes de fin d'année du service des finances n'abordent pas la thématique des restes à réaliser

Sur la période contrôlée, les restes à réaliser en dépenses d'équipement ont représenté en moyenne 31,73 % des mandats émis³³ :

Tableau 4 : Restes à réaliser en dépenses d'équipement

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Restes à réaliser dépenses d'équipement (C/20, 21 et 23) au 31/12/n	2 383 894	2 502 944,	1 459 689	2 027 554	962 917	1 915 984
Total dépenses d'équipement (mandats émis)	6 950 810	5 591 482	6 511 392	5 093 077	6 098 995	5 756 717
Part des RAR/total des mandats émis	34,30 %	44,76 %	22,42 %	39,81 %	15,79 %	33,28 %

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Les restes à réaliser en recettes d'équipement ont représenté en moyenne 21,55 % des titres émis, ceux-ci l'ayant été exclusivement au chapitre 13 « *Subventions d'investissement reçues* » excepté en 2017, seule année au cours de laquelle a été inscrit un reste à réaliser au chapitre 16 « *Emprunts et dettes assimilées* ».

Un reste à réaliser supplémentaire de 544 000 € aurait pu être inscrit en 2016. Il correspond à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) 2016 notifiée en avril 2016 pour l'école de Beauregard.

La somme de 380 000 €, inscrite en reste à réaliser 2018, qui correspond au solde de cette DETR, aurait par ailleurs pu être inscrite en restes à réaliser, à hauteur du même montant, au 31 décembre 2017, la collectivité ayant perçu 163 200 € en 2017. Cette absence de prise en compte a affecté le besoin net de la section d'investissement, qui a ainsi été majorée au détriment du report du résultat cumulé en section de fonctionnement. De plus, elle permet de douter de la bonne tenue des engagements comptables des recettes d'investissement à percevoir, et cela d'autant plus que, par exemple, un autre reste à réaliser à hauteur de 50 000 € aurait dû être pris en compte en 2018 concernant les travaux d'aménagement de la placette de Beauregard, l'arrêté attributif de subvention de la région Auvergne-Rhône-Alpes ayant été pris le 31 août 2018.

Tableau 5 : Restes à réaliser en recettes d'équipement

(En €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Restes à réaliser au 31/12/n	11 000,00	400 000,00	270 000,00	960 000,00	380 000,00	0,00
Total recettes d'équipement (titres émis)	1 112 551	1 653 366	3 468 883	1 460 803	1 240 072	745 850
Part des RAR/total des titres émis	0,99 %	24,19 %	7,78 %	65,72 %	30,64 %	0,00 %
Dont RàR subventions (chap.13) en % du total des RàR	100,00 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %
Dont RàR emprunts (chap. 16) en % du total des RàR	0,00 %	0,00 %	0,00 %	100,00%	0,00 %	0,00 %

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

³³ Dépenses réelles comptabilisées aux chapitres 20-204-21-23.

L'ordonnateur, qui ne conteste pas les constats dressés par la chambre, s'est engagé, à compter de l'exercice 2020, à inscrire en restes à réaliser toutes les subventions d'investissement notifiées qui ne seraient pas encaissées avant le 31 décembre de l'exercice, ce dont la chambre prend acte.

3.3.7- L'actif

L'instruction M14 prévoit que l'inventaire comptable de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable doivent correspondre afin d'apporter une information fiable sur le patrimoine de la collectivité.

La commune dispose d'un inventaire de son patrimoine que l'équipe de contrôle a pu consulter et rapprocher de l'état de l'actif du comptable au 31 décembre 2019. Ces documents font apparaître un écart global de l'ordre de 1,17 M€ sur la valeur brute comptable totale de l'état de l'actif et un écart de l'ordre de 2,48 M€ sur la valeur nette comptable de ce même document. Les discordances portent sur une vingtaine de comptes.

Tableau 6 : Différences par compte entre l'état de l'actif et l'inventaire au 31/12/2019

COMPTE	Valeur brute			Valeur nette		
	État de l'actif du comptable	Inventaire collectivité	Différence	État de l'actif du comptable	Inventaire collectivité	Différence
2031	300 175	609 557	309 382	228 764	203 627	-25 137
2041511	2 703	7 508	4 805	2 703	2 703	0
2041513	1 600 000	1 605 419	5 419	1 505 334	1 468 668	- 36 666
2041581	1 357 843	1 359 732	1 888	1 357 843	648 607	- 709 237
20422	565 000	593 000	28 000	372 200	259 200	- 113 000
20423	1 975	111 168	109 193	1 975	1 975	0
2046	487 216	974 431	487 216	487 216	487 216	0
2111	18 019	63 059	45 040	18 019	63 059	45 040
2113	4 029 773	4 027 486	-2 287	4 029 773	4 027 486	- 2 287
2115	2 585 420	2 539 432	- 45 988	2 585 420	2 539 432	- 45 988
21312	20 253 478	20 301 754	48 275	20 253 478	20 071 677	- 181 802
21318	40 978 635	41 237 122	258 487	40 983 117	40 978 635	-4 482
2132	913 689	829 740	- 83 949	909 438	825 489	- 83 949
2138	6 769 516	6 772 878	3 363	6 769 516	6 772 878	3 363
2158	2 107 008	2 203 080	96 072	882 610	875 721	- 6 889
2182	1 808 525	1 894 200	85 675	- 1 769 034	445 917	2 214 951
2183	2 008 479	2 017 060	8 581	- 2 096 549	120 929	2 217 478
2184	683 626	685 524	1 898	291 511	250 444	- 41 067
2188	1 834 552	1 844 885	10 333	431 390	324 551	- 106 838
275	1 120	48 000	46 880	1 120	0	- 1 120
2764	250 000		- 250 000	250 000	0	- 250 000

Source : État de l'actif du comptable et inventaire de l'ordonnateur au 31/12/2019 – Retraitement CRC

Suite à l'invitation de la chambre à mettre en cohérence l'inventaire de la collectivité avec l'état de l'actif du trésorier, en priorité sur les comptes qui présentent une grande différence (notamment les comptes 2031, 2046, 21318 et 2764), la commune de Montbrison s'est rapprochée du comptable public afin d'effectuer les travaux d'ajustement au cours du premier semestre 2021.

3.3.8- Les provisions

L'assemblée délibérante doit constituer une provision dès l'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective ou lorsque le recouvrement des créances est compromis (article R. 2321-2 du CGCT). En dehors de ces cas, « *la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré.* ».

La commune n'a pas délibéré pour constituer des provisions budgétaires et inscrire en recette d'investissement le montant des provisions ; elle applique donc, par défaut, la méthode des provisions semi-budgétaires.

L'étude des états de provision annuels démontre qu'aucune provision n'a été constituée pour litiges entre 2014 et 2019, alors même que la consultation des grands livres établit que la commune a été partie à au moins deux contentieux³⁴.

La chambre invite la commune à respecter les règles de provisionnement et à constituer des provisions dès l'apparition d'un risque.

3.3.9- Les travaux en régie

L'instruction budgétaire M14 dispose que les immobilisations créées par les services d'une commune sont comptabilisées à leur coût de production, à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale. Il est alors possible d'intégrer le coût des matériaux utilisés pour la construction par les services municipaux dans la base de calcul du fonds de compensation de la TVA.

La commune n'a pas utilisé cette méthode sur toute la période sous revue. Aucune production immobilisée n'est comptabilisée à ce titre malgré la réalisation, en pratique, de travaux en régie.

Cette absence de suivi des travaux en régie a deux conséquences pour la commune : elle nuit à la bonne connaissance et la correcte valorisation du patrimoine, d'une part, et elle pénalise les équilibres de la section de fonctionnement de la commune qui pourrait ainsi neutraliser ses charges de fonctionnement dédiées à la réalisation d'immobilisations, d'autre part.

L'ordonnateur a indiqué que grâce à l'acquisition d'un logiciel permettant de mieux suivre les travaux et de les quantifier, il devrait y avoir à l'avenir un meilleur suivi des travaux en régie.

3.3.10- Les amortissements

L'article L. 2321-2 du CGCT rend obligatoire l'amortissement des immobilisations et des subventions d'équipement versées.

La collectivité a décidé d'amortir ses immobilisations de manière linéaire et a fixé les durées d'amortissement applicables par délibération du 17 décembre 2008. Cette même délibération fixe le seuil en deçà duquel les immobilisations s'amortissent sur un an à 800 € TTC.

Par la suite, le conseil municipal a délibéré à nouveau :

- ♦ le 22 décembre 2009 afin de fixer les durées d'amortissement des fonds de concours et des frais d'études et de modification de documents d'urbanisme ;
- ♦ le 25 novembre 2013 afin que, à compter du 1^{er} janvier 2015, pour les dépenses payées en 2014, les bâtiments neufs nouvellement construits soient amortis sur 20 ans ;
- ♦ le 17 décembre 2018 afin de fixer une durée d'amortissement pour l'attribution de compensation d'investissement et décider la mise en œuvre, à compter du budget 2019, du dispositif de neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements de l'attribution de compensation d'investissement.

³⁴ Un contentieux avec une entreprise et un contentieux contre le permis de construire du cinéma (dont les honoraires ont d'ailleurs injustement été imputés en investissement).

Les délibérations respectent les durées d'amortissement fixées à l'article R. 2321-1 du CGCT et les durées préconisées par l'instruction M14.

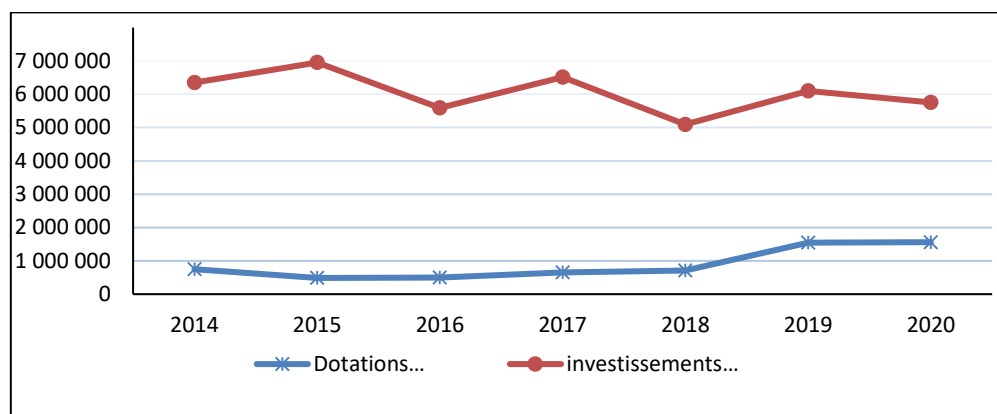
L'annexe A3 « Amortissements – méthodes utilisées » des comptes administratifs est renseignée pour tous les exercices sous contrôle. Toutefois, jusqu'en 2018, elle comporte une durée d'amortissement pour les immobilisations imputées au 2188, alors qu'aucune délibération ne le prévoit.

Par ailleurs, depuis 2018, l'annexe n'est pas toujours conforme aux délibérations³⁵.

Les écritures comptables entre le compte de dotation (compte 68) et le compte d'amortissement (compte 28) sont équilibrées. Il en est de même de l'amortissement des subventions transférables aux comptes 777 et 139. Toutefois, le conseil municipal n'a pas délibéré pour décider de neutraliser les amortissements des subventions d'équipement versées hormis pour l'attribution de compensation d'investissement (cf. supra).

Les dotations aux amortissements (compte 6811) évoluent très peu sur la période hormis en 2019 et 2020, et ne sont donc pas en adéquation avec l'évolution du volume des immobilisations, qui augmente une année pour diminuer l'année suivante.

Graphique 7 : Comparatif évolution des investissements et des dotations aux amortissements - Budget principal



Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

L'accroissement des amortissements en 2019 s'explique par trois facteurs :

- ♦ des travaux réalisés par le syndicat intercommunal d'énergie de la Loire (SIEL) pour des réseaux électriques supplémentaires ;
- ♦ la décision d'amortir l'attribution de compensation versée pour la voirie ;
- ♦ la décision en 2019 d'amortir les nouveaux bâtiments scolaires, l'école de Beauregard ayant été réceptionnée cette année-là

³⁵ Elle fait figurer des durées d'amortissement pour les subventions d'équipement (y compris pour des équipements de droit privé). Or, la collectivité a délibéré des durées d'amortissement pour les fonds de concours en fonction de leur montant. Cette durée d'amortissement, si elle concernait bien des subventions, devrait faire une distinction en fonction de la nature du bien financé.

Elle évoque l'amortissement d'une part des bâtiments scolaires sur 20 ans et d'autre part des bâtiments et installations supérieurs à 100 000 (on suppose en euros) sur 15 ans alors que la délibération du 25 novembre 2013 ne fait pas de distinction entre les bâtiments et prévoit une durée de 20 ans.

Les dates de délibération figurant en face de chaque catégorie de biens amortis sont parfois inexactes puisqu'elles sont toutes à la date du 17 décembre 2008 (ex- la délibération qui fixe la durée d'amortissement des frais d'études des documents d'urbanisme est celle du 22 décembre 2009 ; celle qui fixe la durée d'amortissement de l'attribution de compensation est du 17 décembre 2018).

Tableau 7 : Amortissements sur la période 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations aux amortissements des immobilisations	751 132	486 613	500 509	648 571	708 554	1 542 963
= Dotations nettes aux amortissements	751 132	486 613	500 509	648 571	708 554	1 542 963

4- LA SITUATION FINANCIÈRE

Sauf indications contraires, les sources des tableaux présentés dans cette partie sont les comptes de gestion du comptable public, retraités par le logiciel d'analyse financière des juridictions financières. L'analyse porte exclusivement sur le budget principal, compte tenu de son poids financier prépondérant (81,22 % des produits totaux consolidés en 2019).

4.1- Les performances financières

Le ratio de structure rapportant l'excédent brut de fonctionnement (EBF³⁶) aux produits de gestion s'est amélioré passant de 20,7 % en 2014 à 23 % en 2019, soit une moyenne de 22,2 % sur la période, supérieur de près de 5 points à la moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Tableau 8 : Capacité d'autofinancement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion (A)	16 409 410	16 743 800	16 365 575	16 007 544	16 169 094	16 545 018
Charges de gestion (B)	13 008 446	12 931 229	12 751 059	12 304 642	12 675 198	12 743 019
Excédent brut de fonctionnement (A – B)	3 400 964	3 812 571	3 614 516	3 702 901	3 493 896	3 801 999
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,7 %</i>	<i>22,8 %</i>	<i>22,1 %</i>	<i>23,1 %</i>	<i>21,6 %</i>	<i>23,0 %</i>
+/- Résultat financier	- 126 134	- 293 409	- 149 317	- 153 811	- 143 797	- 135 424
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	- 1 187 555	8 771	397 078	361 247	21 961	77 737
= CAF brute (C)	2 087 276	3 527 933	3 862 278	3 910 337	3 372 060	3 744 312
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,7 %</i>	<i>21,1 %</i>	<i>23,6 %</i>	<i>24,4 %</i>	<i>20,9 %</i>	<i>22,6 %</i>
- Annuité en capital de la dette (D)	4 411 760	1 497 597	499 460	648 815	534 518	572 018
CAF nette ou disponible (C-D)	- 2 324 485	2 030 336	3 362 818	3 261 523	2 837 542	3 172 295

La capacité d'autofinancement (CAF) brute a connu une variation modérée depuis 2015 (+ 6,1 % entre 2015 et 2019), et se situe à 22,6 % des produits de gestion en 2019, ratio supérieur de 7,5 points à la moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants. La CAF³⁷ nette est satisfaisante depuis 2015 ; le niveau négatif en 2014 s'explique par des éléments conjoncturels et doit faire l'objet d'un retraitement.

En effet, cet exercice est atypique en raison d'abord, du transfert à LFA de l'excédent de fonctionnement de l'ancien budget annexe assainissement pour 1,16 M€ en charges exceptionnelles. L'excédent de fonctionnement 2011 constaté à la clôture du budget annexe a été intégré au budget principal par décision modificative en 2013.

³⁶ L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à la différence entre les produits courants et les charges courantes de fonctionnement.

³⁷ La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion de la collectivité et dont il pourrait disposer pour couvrir ses besoins financiers : elle mesure la capacité de l'entité à financer sur ses propres ressources les besoins liés à son existence, tels que les investissements ou les remboursements de dettes.

Ce transfert explique également le montant élevé en annuité de capital : en réalité, sur les 4,4 M€, seuls 0,73 M€ correspondent à un remboursement ; le reste (3,7 M€) est lié au transfert des emprunts du budget annexe à LFA.

La commune a ensuite versé une indemnité de rupture contractuelle. Le nouvel ordonnateur a choisi de renoncer au service public de chauffage urbain dont le contrat avait été conclu le 22 février 2013. L'abandon du projet de chaufferie bois (estimé à 6,7 M€) a eu lieu par protocole transactionnel de septembre 2014 (le délégataire a été indemnisé à hauteur de 200 000 €).

Ce choix a eu des conséquences financières : aux indemnités de rupture, s'ajoutent les dépenses d'assistance à maîtrise d'ouvrage relatives à la préparation et à la réflexion préalables à la mise en place du réseau de chaleur, pour près de 60 000 € entre 2012 et 2013³⁸. L'ordonnateur justifie ce choix par le dimensionnement inadapté du projet et le retrait d'un potentiel client important.

Le retraitement de ces éléments laisse apparaître une CAF brute d'environ 3,5 M€ et une CAF nette d'environ 2,7 M€.

Sur l'ensemble de la période, la CAF présente donc un niveau satisfaisant, supérieur à la CAF moyenne de la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

Les dépenses d'équipement réelles³⁹, qui représentent en moyenne 5 258 277 € par an sur la période, connaissent une baisse significative de l'ordre de 31 % entre 2014 et 2019, l'année 2017 étant celle où le montant consacré à ces dépenses a été le moins élevé. De la même manière, le taux d'équipement a diminué sur la période.

Tableau 9 : Ratios relatifs aux dépenses d'équipement

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre d'habitants au 1 ^{er} janvier	15 935	16 060	16 339	16 366	16 231	16 297
Dépenses d'équipement	6 534 470 €	5 522 076 €	5 996 807 €	4 430 015 €	4 549 745 €	4 516 548 €
Recettes réelles de fonctionnement	16 409 410 €	16 743 800 €	16 365 575 €	16 007 544 €	16 169 094 €	16 545 018 €
Taux d'équipement (dépenses d'équipement/ recettes réelles de fonctionnement)	40 %	33 %	37 %	28 %	28 %	27 %
Ratio dépenses d'équipement/population	410 €	344 €	367 €	271 €	280 €	277 €

Le montant total du financement propre disponible couvre plus de 94 % des dépenses d'équipement sur la période.

Tableau 10 : Financement propre et dépenses d'équipement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement réelles	6 534 470	5 522 076	5 996 807	4 430 015	4 549 745	4 516 548	31 549 661
Financement propre disponible	3 315 315	5 321 253	5 282 549	6 485 629	4 043 257	5 221 402	29 669 405
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement réelles	50,7 %	96,4 %	88,1 %	146,4 %	88,9 %	115,6 %	94,04 %

³⁸ - Dépenses 2012 AMO : 31 451 € - Dépenses 2013 AMO : 28 222 €.

³⁹ Les dépenses d'équipement réelles comprennent les travaux en régie réalisés par la collectivité (pour Montbrison aucune n'est comptabilisée). En revanche et contrairement au compte administratif, les subventions d'équipement n'y sont pas incluses car elles ne contribuent pas nécessairement à l'accroissement du patrimoine de la collectivité.

La part du financement propre rapporté aux dépenses d'équipement est élevée ; cela traduit une politique d'investissement prudente, notamment au cours des trois derniers exercices, privilégiant l'autofinancement. La collectivité pourrait engager une réflexion sur la structure de financement de ses futurs investissements (autofinancement ou emprunt) et adapter, en fonction de sa stratégie, le niveau des ressources à prélever sur les contribuables et usagers locaux, immédiatement par l'impôt ou de manière différée, par le remboursement de la dette.

4.2- L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion augmentent très peu sur la période (+ 0,2 %). La baisse des ressources institutionnelles (dotations et participations) est compensée par l'augmentation des ressources d'exploitation (+ 11 % sur la période 2014-2019) et, dans une moindre proportion, par celle des ressources fiscales propres.

Tableau 11 : Les produits de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 493 800	7 811 042	7 959 232	8 137 078	8 245 392	8 603 501	2,8 %
+ Ressources d'exploitation	638 382	717 149	794 689	880 499	1 035 437	1 077 152	11,0 %
= Produits "flexibles" (a)	8 132 181	8 528 191	8 753 921	9 017 577	9 280 828	9 680 653	3,5 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 029 669	4 828 168	4 563 359	4 571 808	4 529 914	4 591 786	- 1,8 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	3 247 559	3 387 441	3 048 295	2 418 158	2 358 352	2 272 579	- 6,9 %
= Produits "rigides" (b)	8 277 229	8 215 609	7 611 654	6 989 966	6 888 265	6 864 365	- 3,7 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (a+b+c = A)	16 409 410	16 743 800	16 365 575	16 007 544	16 169 094	16 545 018	0,2 %

La part des ressources rigides dans l'ensemble des produits passe de 50,44 % à 41,49 % sur la période.

4.2.1- Les ressources fiscales

Elles augmentent tendanciellement sur la période de 2,8 % en moyenne par an.

Tableau 12 : Les ressources fiscales

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux (TH, TFPB, TFPNB) nets des restitutions	6 685 178	6 940 748	7 010 010	7 141 924	7 275 339	7 602 127	2,6 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	134 452	135 395	141 409	141 126	146 481	150 581	2,3 %
+ Taxes sur activités industrielles	311 023	299 347	343 566	336 575	333 646	336 592	1,6 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	363 147	435 553	464 247	517 453	489 926	514 202	7,2 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 493 800	7 811 042	7 959 232	8 137 078	8 245 392	8 603 501	2,8 %

L'augmentation la plus importante en valeur concerne les impôts locaux : cela correspond à une progression continue des bases, les taux ayant été maintenus sur la période (ces taux sont inchangés depuis 2012).

Tableau 13 : Les taux et bases d'imposition directe (en k€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution	
Taux TH	15,14 %	15,14 %	15,14 %	15,14 %	15,14 %		
Taux TFPB	20,35 %	20,35 %	20,35 %	20,35 %	20,35 %		
Taux TFPNB	32,90 %	32,90 %	32,90 %	32,90 %	32,90 %		
Bases TH	20 546	21 517	21 218	21 515	22 060		7 %
Bases TFPB	17 227	17 613	17 795	18 328	18 882		10 %
Bases TFPNB	134	131	129	122	132	- 1 %	

Source : www.impots.gouv.fr

L'ensemble des bases nettes d'imposition a augmenté de 8 % entre 2014 et 2019.

En 2018, les bases nettes comme les produits par habitant des contributions directes sont inférieures aux ratios constatés dans les communes de taille comparable.

Tableau 14 : Comparaison en € par habitant des bases nettes et des produits de la fiscalité directe en 2018

	Montbrison	Moyenne de la strate démographique	Écart
Bases TH	1 359	1 402	43
Bases TFPB	1 163	1 351	188
Bases TFPNB	8	11	3
Produits TH	206	234	28
Produits TFPB	237	307	70
Produits TFPNB	3	6	3

Source : www.impots.gouv.fr

4.2.2- La fiscalité reversée par l'EPCI

Malgré la perception de versements en provenance du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) à compter de 2015, la fiscalité reversée diminue de près d'un tiers sur la période en lien avec le transfert de compétence et la suppression de la dotation de solidarité communautaire (DSC) en 2017.

Tableau 15 : La fiscalité reversée par l'EPCI

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Attribution de compensation brute	3 193 882	3 169 854	2 792 497	2 277 355	2 145 709	2 145 709	- 33 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	53 677	53 677	53 677	0	0	0	- 100 %
= Fiscalité reversée par l'État et l'interco	3 247 559	3 223 531	2 846 174	2 277 355	2 145 709	2 145 709	- 34 %

Par ailleurs, une somme de 487 216 € est versée annuellement depuis 2018 par la commune à LFA au titre d'une attribution de compensation en investissement pour la voirie à la suite de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 27 septembre 2018.

En effet, le V de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, relatif aux EPCI à fiscalité professionnelle unique, prévoit le versement aux communes membres d'une attribution de compensation (AC). Celle-ci vise à assurer la neutralité budgétaire de la mise en place de ce régime fiscal, du moins au cours de sa première année. Le montant de l'attribution de compensation est égal à la différence entre la fiscalité professionnelle transférée à l'EPCI par la commune et le montant des charges transférées.

Ces charges, évaluées par la CLECT, comprennent aussi bien les dépenses de fonctionnement que le coût des dépenses liées à des équipements relatifs aux compétences transférées.

L'attribution de compensation constitue une recette de fonctionnement. Lorsqu'une commune transfère une charge précédemment retracée parmi ses dépenses d'investissement (comme le renouvellement d'un équipement), ses dépenses d'investissement diminuent, de même que, à due concurrence, ses recettes de fonctionnement.

La loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a donc modifié l'article 1609 nonies C afin de permettre l'imputation d'une partie de l'AC en section d'investissement (en tenant compte du coût des dépenses d'investissement liées au renouvellement des équipements transférés), possibilité dont LFA et ses communes adhérentes se sont emparées.

Par délibération du 26 mars 2018 il a été décidé d'imputer une partie du montant de l'attribution de compensation en investissement (au compte 2046) afin « de préserver le ratio d'épargne de gestion et le ratio d'épargne brute des budgets communaux » ainsi que « son ratio de capacité de désendettement ».

Cela doit permettre d'améliorer la capacité d'autofinancement de la commune.

Le solde réellement perçu par la commune de Montbrison au titre des AC s'élève à 1 658 493 € en 2018 et en 2019. Entre 2014 et 2019, il a diminué de moitié.

Tableau 16 : Les attributions de compensations (solde net)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Attribution de compensation brute	3 193 882	3 169 854	2 792 497	2 277 355	2 145 709	2 145 709
Attribution de compensation en investissement					- 487 216	- 487 216
Attribution de compensation nette	3 193 882	3 169 854	2 792 497	2 277 355	1 658 493	1 658 493

Outre la voirie, la compétence transférée ayant eu le plus d'impact sur la retenue de l'AC est la contribution du service départemental d'incendie et de secours (SDIS). Le transfert a été opéré courant 2016 (avec une retenue au prorata de 8/12^{ème}) pour Montbrison ; elle a été évaluée en retenant le montant réel versé par la commune au titre de l'année 2017, soit une somme de 566 000 € en année pleine.

Elle est, dans un premier temps, neutre financièrement dès lors que la commune n'a plus à verser la contribution à cet organisme. En revanche, cette compensation ne pouvant être indexée, LFA assumera la charge d'une éventuelle augmentation de la contribution, sauf à procéder à une révision libre de la retenue sur AC pour cette compétence.

4.2.3- La fiscalité reversée par l'État

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a pour finalité de réduire les disparités de ressources entre collectivités territoriales. Il consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

La commune a été bénéficiaire du FPIC à compter de 2015 jusqu'en 2019.

Tableau 17 : La fiscalité reversée

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FPIC	0	163 910	202 121	140 803	212 643	126 870

Il ressort toutefois de l'analyse prospective du DOB 2020 que la commune ne percevra plus de fonds au titre du FPIC dès 2020.

4.2.4- Les fonds de concours

Selon l'article L. 5216-5 du CGCT, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres pour la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.

La délibération doit être suffisamment explicite sur la destination du fonds de concours⁴⁰.

Un montant total de près de 207 000 € a été versé à ce titre par l'EPCI à la commune sur la période.

Tableau 18 : Fonds de concours versés par LFA à la commune de Montbrison

	2014*	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de concours en €	13 485	46 745	53 280	28 317	53 901	11 106

* Versement au BA eau

Source : la commune

Ce montant est bien en deçà de celui correspondant aux fonds de concours versés par la commune à LFA. En effet, 2,6 M€ ont été versés par la commune à ce titre, surtout en fin de période, et majoritairement pour des opérations de voirie portées par l'EPCI.

Tableau 19 : Fonds de concours versés par la commune de Montbrison à LFA

Opération	Libellé	2019	2018	2017	2016
150	SCHÉMA DE MUTUALISATION		6 562	-	-
19	SCHÉMA DE MUTUALISATION Solde informatique	54	494	398	-
2041511	BIENS MOBILIERS, MATÉRIEL ET ÉTUDES	54	7 056	398	-
52	ÉCOLE PRIMAIRE MOINGT remb avance trésorerie	970			
55	GYMNASE ANDRÉ DUBRUC remb avance trésorerie	1 500	1 500	-	-
149	GYMNASE JP CHERBLANC remb avance trésorerie	750			
193	ÉCOLE CHEMIN ROUGE remb avance trésorerie	1 500	1 500	-	-
216	HÔTEL DE VILLE remb avance trésorerie	975			
2041512	BÂTIMENTS ET INSTALLATIONS	5 695	3 000	-	-
38	TRAVAUX VOIRIE	380 000			
59	QUAI DE L'ASTRÉE ET HÔPITAL	-	360 000	-	-
114	PLACE HÔTEL DE VILLE	-	360 000	-	-
130	RUE ALSACE LORRAINE	-	-	400 000	100 000
2041513	PROJETS D'INFRASTRUCTURES D'INTERET NATIONAL	380 000	720 000	400 000	100 000
38	Divers travaux voirie 2018	487 216	487 216	-	-
2046	TRAVAUX VOIRIE 2018	487 216	487 216	-	-
	TOTAL	872 965	1 217 272	400 398	100 000

Source : la commune

Le versement de ces fonds de concours ne répond pas forcément à un règlement d'attribution ou à l'édiction de règles clairement déterminées et approuvées par les assemblées délibérantes. Si, comme le souligne l'ordonnateur, la seule obligation fixée par l'article

⁴⁰ La jurisprudence rappelle qu'il n'est pas possible pour une assemblée délibérante de déléguer au maire ou au président le pouvoir d'attribuer un fonds de concours (CAA Nantes, 27 mai 2011, n° 10NT01822, Préfet de la Manche) et que le fonds de concours n'est pas transférable ; la délibération l'attribuant flèche ce fonds sans possibilité de le faire évoluer (CAA Lyon, 19 févr. 2008, n° 05LY01717, Commune de Lorette).

L. 5216-5 VI du CGCT est celle d'une double délibération, ce qui est respecté par la commune, la chambre rappelle que le droit à l'information des conseillers municipaux et des habitants nécessite que le contenu des délibérations soit suffisamment détaillé pour garantir l'exercice effectif de ce droit.

Ainsi en 2019⁴¹, un montant de 380 000 € a été versé par la commune à l'EPCI au simple motif que « pour la réalisation de son programme de travaux 2019 », l'enveloppe prévue par l'EPCI était insuffisante. C'est également le cas en 2016 et 2017 avec 500 000 € versés pour des opérations de voirie d'intérêt communautaire.

Le seul règlement d'attribution produit concerne un dispositif d'attribution de fonds de concours versés par la LFA intitulé « cercle vertueux d'économie d'énergie ».

Enfin, s'agissant des fonds de concours versés en 2018 et 2019 pour l'opération n° 38 « divers travaux voirie », il s'agit en réalité d'une attribution de compensation en investissement comptabilisée au compte 2046 (cf. supra).

4.2.5- Les ressources d'exploitation

L'augmentation substantielle des ressources d'exploitation est en lien avec le remboursement du personnel mis à disposition dans le cadre de la mutualisation à compter de 2017 d'une part, et de l'augmentation, à compter de la même année, des revenus locatifs d'autre part.

Tableau 20 : Les ressources d'exploitation

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	
+ Domaine et récoltes	26 165	23 266	17 128	15 098	26 295	24 471	- 1,3 %
+ Travaux, études et prestations de services	57 661	56 998	62 793	69 694	80 857	86 515	8,5 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	0	0	48 737	205 402	227 912	
+ Remboursement de frais	0	0	0	2 304	8 488	14 003	
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	83 826	80 264	79 920	135 833	321 042	352 901	33,3 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	554 555	636 885	714 768	744 667	714 394	724 251	5,5 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	554 555	636 885	714 768	744 667	714 394	724 251	5,5 %
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	638 382	717 149	794 689	880 499	1 035 437	1 077 152	11,0 %

Le poste le plus important en 2019 au titre de la mutualisation est lié à la mise à disposition des services techniques de la commune pour l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire (118 000 €), suivi de l'entretien des espaces verts (73 000 €).

Les locations augmentent sur la période raison notamment de la prise à bail de locaux par LFA.

Le solde des flux avec les BA est nul (compte 755), aucun excédent n'ayant été versé par un SPIC au budget principal ; en 2020 toutefois, l'éventuel excédent du BA eau sera, selon l'ordonnateur, reversé au budget principal.

⁴¹ Délibération du 16 décembre 2019.

4.2.6- Les ressources institutionnelles

La baisse des ressources institutionnelles s'explique par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Tableau 21 : Les ressources institutionnelles

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources institutionnelles	5 029 669	4 828 168	4 563 359	4 571 808	4 529 914	4 591 786	- 1,8 %
<i>Dont DGF</i>	3 785 760	3 509 150	3 213 473	3 108 009	3 201 243	3 234 246	- 3,1 %
-> <i>dotation forfaitaire</i>	2 680 511	2 338 527	1 987 027	1 789 747	1 768 193	1 769 237	- 8,0 %
-> <i>dotation d'aménagement</i>	1 105 249	1 170 623	1 226 446	1 318 262	1 433 050	1 465 009	5,8 %

4.3- L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion diminuent de 0,4 % grâce à une augmentation maîtrisée des dépenses de personnel (+ 0,8 %) et à une diminution significative (- 8,5 %) des autres charges de gestion, principalement due à la fin de la contribution au service départemental d'incendie et de secours à compter de 2017 (566 000 € en moins par an).

Tableau 22 : Les charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 876 310	2 751 242	2 705 916	2 639 954	2 915 946	2 926 728	0,3 %
+ Charges de personnel	7 082 622	7 219 431	6 991 282	7 182 026	7 169 762	7 365 483	0,8 %
+ Subventions de fonctionnement	1 555 592	1 534 903	1 534 087	1 528 169	1 645 545	1 494 596	- 0,8 %
+ Autres charges de gestion	1 493 921	1 425 652	1 519 774	954 493	943 945	956 213	- 8,5 %
= Charges de gestion (B)	13 008 446	12 931 229	12 751 059	12 304 642	12 675 198	12 743 019	- 0,4 %

4.3.1- Les charges à caractère général

Sur l'ensemble de la période la commune parvient à stabiliser ses charges.

Tableau 23 : Les charges à caractère général

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Écart 2014-2020
Charges à caractère général	2 876 310	2 751 242	2 705 916	2 639 954	2 915 946	2 926 728	50 417
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	101 148	96 731	86 265	96 290	126 969	142 135	40 986
<i>Dont autres services extérieurs</i>	129 389	117 609	101 038	172 106	251 575	301 244	171 855
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	146 678	140 341	157 576	61 101	72 179	89 249	- 57 429
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	243 796	187 551	176 236	169 179	202 485	205 914	- 37 882
<i>Dont déplacements et missions</i>	12 041	11 628	8 930	17 195	19 488	24 134	12 093
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	93 327	99 064	94 920	104 970	105 234	99 794	6 467
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	98 296	109 185	109 136	105 563	118 811	115 868	17 571

Un effort est réalisé à compter de 2017 sur le poste des honoraires et études.

Les services extérieurs augmentent sensiblement à compter de 2018 : il s'agit principalement du compte 6288 « autres services extérieurs » et de la conclusion d'une convention d'intervention de « médiation éducative sociale » avec l'association de gestion de l'action sociale des ensembles familiaux (AGASEF) pour 2018-2019, ainsi que de la conclusion d'une

convention spécifique pour le quartier de Beauregard. En 2018, 50 000 € ont été versés à cette association, puis 109 000 € en 2019.

4.3.2- Les dépenses de personnel

Les charges de personnel se stabilisent sur la période.

Tableau 24 : Les dépenses de personnel interne et externe

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	4 278 141	4 365 404	4 216 159	4 364 105	4 316 009	4 437 251	0,7 %
+ Charges sociales	2 579 083	2 638 785	2 575 079	2 571 671	2 443 597	2 500 657	- 0,6 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	118 059	115 424	109 500	110 259	108 713	110 867	- 1,2 %
+ Autres charges de personnel	44 701	36 559	23 510	2 744	9 556	0	- 100,0 %
= Charges de personnel interne	7 019 984	7 156 172	6 924 248	7 048 779	6 877 874	7 048 775	0,1 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	36,7 %	36,9 %	37,2 %	36,5 %	35,5 %	35,5 %	
+ Charges de personnel externe	62 638	63 259	67 034	133 247	291 888	316 708	38,3 %
= Charges totales de personnel	7 082 622	7 219 431	6 991 282	7 182 026	7 169 762	7 365 483	0,8 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,9 %	0,9 %	1,0 %	1,9 %	4,1 %	4,3 %	

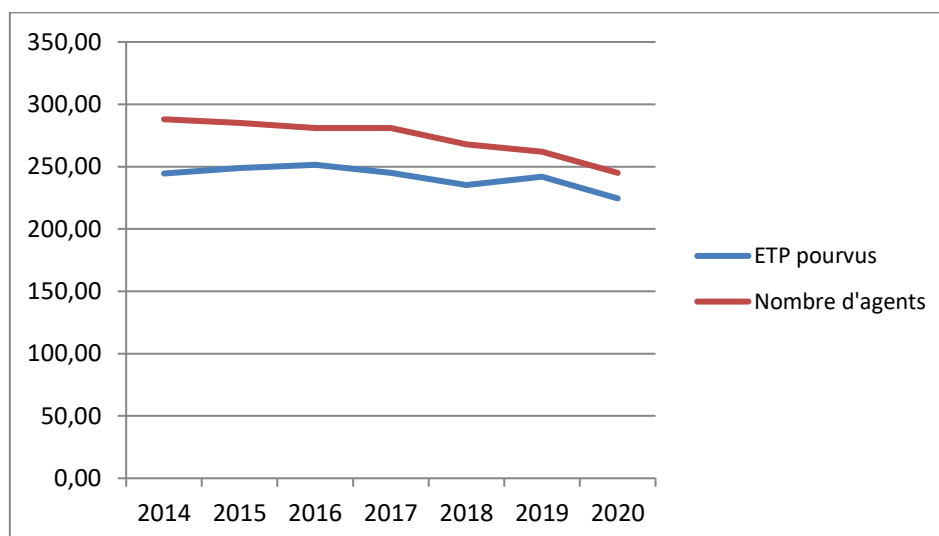
Cette situation s'explique en réalité par une baisse des effectifs pourvus de 8 %, liée aux transferts de compétence.

Tableau 25 : Les effectifs de la commune au 1^{er} janvier

	ETP pourvus	Nombre d'agents	Dont agents contractuels
2014	244,47	288	66
2015	248,84	285	67
2016	251,49	281	70
2017	244,98	281	71
2018	235,19	268	66
2019	241,89	262	66
2020	224,50	245	59

Source : la commune

Graphique 8 : L'évolution des effectifs de 2014 à 2020



Source : la commune

En lien avec la volonté de revalorisation du personnel de catégorie C, le montant versé au titre du régime indemnitaire augmente en 2018 (malgré la baisse des effectifs cette année-là) et en 2019⁴².

Tableau 26 : Les dépenses de personnel hors atténuations de charges

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	3 789 747	3 845 938	3 702 778	3 780 596	3 772 056	3 859 373	0,4 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	707 974	692 851	685 988	660 680	683 571	776 854	1,9 %
+ Autres indemnités	81 198	92 607	92 837	97 885	107 500	122 435	8,6 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	4 578 919	4 631 395	4 481 602	4 539 161	4 563 127	4 758 661	0,8 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	75,5 %	75,5 %	73,5 %	74,8 %	75,7 %	76,5 %	
Rémunération principale	1 327 016	1 337 002	1 398 398	1 306 846	1 287 612	1 212 377	- 1,8 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris IHTS	129 437	122 654	149 836	143 505	142 671	183 881	7,3 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 456 452	1 459 656	1 548 234	1 450 351	1 430 283	1 396 257	- 0,8 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	24,0 %	23,8 %	25,4 %	23,9 %	23,7 %	22,4 %	
Autres rémunérations (c)	29 186	45 706	70 484	75 998	37 438	64 838	17,3 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 064 557	6 136 757	6 100 320	6 065 510	6 030 848	6 219 757	0,5 %
- Atténuations de charges	1 786 416	1 771 353	1 884 161	1 701 405	1 714 840	1 782 506	0,0 %
= Rémunérations du personnel	4 278 141	4 365 404	4 216 159	4 364 105	4 316 009	4 437 251	0,7 %

La part du régime indemnitaire dans la rémunération du personnel titulaire comme non titulaire augmente également.

Tableau 27 : La part du régime indemnitaire

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	15,22 %	14,91 %	15,40 %	15,06 %	15,58 %	17,60 %
<i>dont personnel titulaire</i>	17,23 %	16,96 %	17,38 %	16,71 %	17,34 %	18,90 %
<i>dont personnel non titulaire</i>	8,89 %	8,40 %	9,68 %	9,89 %	9,98 %	13,17 %

Tableau 28 : Les dépenses de personnel et les atténuations de charges

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	6 064 557	6 136 757	6 100 320	6 065 510	6 030 848	6 219 757	0,5 %
- Atténuations de charges	1 786 416	1 771 353	1 884 161	1 701 405	1 714 840	1 782 506	0,0 %
= Rémunérations du personnel	4 278 141	4 365 404	4 216 159	4 364 105	4 316 009	4 437 251	0,7 %

Le niveau élevé des atténuations de charge s'explique par le remboursement de personnel des budgets annexes. Ainsi en 2019, sur près de 1,8 M€ inscrits au compte 6419, on relève :

- ♦ 451 000 € au titre du personnel du BA eau ;
- ♦ 423 000 € pour la régie des restaurants administratifs ;

⁴² D'après le compte rendu du CT du 3 décembre 2018, les montants pour les catégories C auraient été revalorisés à compter de décembre 2018 via le CIA.

- ♦ 307 000 € pour le foyer des personnes âgées ;
- ♦ 226 000 € pour le personnel du théâtre ;
- ♦ 193 000 € pour le foyer des jeunes travailleurs.

Une subvention de 33 000 € est versée par le département de la Loire au titre de l'aide aux structures jeunesse pour le financement de trois postes dans les MJC.

Selon l'instruction M14, le remboursement par les budgets annexes des frais de personnel payés par le budget de la commune ou de l'établissement de rattachement est imputé à la subdivision 6215 « Personnel affecté par une collectivité ». Ce même remboursement constitue pour le budget principal une recette au compte 70841.

En l'espèce, ces remboursements n'auraient pas dû être enregistrés au compte 6419, approprié lorsqu'il s'agit d'un remboursement d'un agent mis à disposition par une autre entité juridique, mais au compte 7084.

Dans le cas d'espèce, il s'agit d'une refacturation de budget à budget au sein de la même personne juridique, la commune ; la chambre recommande à la commune d'utiliser le compte 7084 en recettes au lieu du compte 6419.

4.3.3- Les autres charges de gestion

La baisse de 0,54 M€ sur la période s'explique par le transfert à LFA de la contribution de la commune au SDIS en 2017.

Si l'on neutralise ce transfert, les autres charges de gestion courante augmentent de 3 % en raison de l'augmentation des subventions d'équilibre versées par le budget principal aux budgets annexes.

Tableau 29 : Les autres charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	1 493 921	1 425 652	1 519 774	954 493	943 945	956 213	- 8,5 %
<i>Dont contribution SDIS</i>	566 028	566 042	566 035	0	0	0	- 100,0 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	104 118	53 564	52 029	48 598	45 360	53 066	- 12,6 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires</i>	22 157	17 806	23 930	23 487	22 304	11 769	- 11,9 %
<i>Dont déficit des BA à caractère administratif</i>	585 000	570 000	659 000	642 000	655 000	670 000	2,8 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	211 360	208 283	209 172	216 216	216 627	215 053	0,3 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 010	782	2 532	872	1 657	2 211	17,0 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables</i>	4 249	9 175	7 037	23 321	2 997	4 112	- 0,7 %

Sur la période, les quatre budgets annexes relevant de la M14⁴³ sont en déséquilibre et font l'objet de subventions d'équilibre structurelles.

⁴³ Hors BA de l'eau qui relève d'une nomenclature propre aux services publics industriels et commerciaux, la M4.

Tableau 30 : Les relations financières avec les BA

	en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution
BA JT	Versement BP (compte 755)	135 000	100 000	109 000	132 000	140 000	150 000	11 %
	+ Charges de personnel externe (compte 621)	192 603	181 114	192 834	181 443	206 364	193 479	0 %
BA PA	Versement BP (compte 755)	0	20 000	100 000	25 000	40 000	70 000	SO
	+ Charges de personnel externe (compte 621)	300 533	304 386	319 610	298 631	292 363	306 880	2 %
BA restaurant	Versement BP (compte 755)	45 000	50 000	25 000	85 000	50 000	60 000	33 %
	+ Charges de personnel externe (compte 621)	378 237	386 268	400 051	411 448	425 936	436 435	15 %
BA théâtre	Versement BP (compte 755)	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	0 %
	+ Charges de personnel externe (compte 621)	233 161	228 099	258 002	191 623	208 872	226 253	- 3 %
Total	Versement BP (compte 755)	630 000	620 000	684 000	692 000	680 000	730 000	16 %
	Dont versement provenant du CCAS au bénéfice du BA restauration	45 000	50 000	25 000	50 000	25 000	60 000	33 %
	+ Charges de personnel externe (compte 621)	1 104 534	1 099 867	1 170 497	1 083 145	1 133 535	1 163 047	5 %

Si le BA relatif au foyer des personnes âgées était équilibré en début de période, la réfection des façades par Loire habitat (qui refacture le montant de ces travaux sur 20 ans dans les loyers⁴⁴) a depuis contraint la commune à l'équilibrer.

Entre 2014 et 2019, 4 M€ ont été versés pour équilibrer les budgets annexes M14 dont 3,7 M€ supportés par le budget principal de la commune de Montbrison et 0,32 M€ supportés par le CCAS de Montbrison.

Tableau 31 : Les versements d'équilibre au profit des budgets annexes

	en €	2014-2019
BA foyer jeunes travailleurs (JT)	Versement BP (compte 755)	766 000
BA foyer personnes âgées (PA)	Versement BP (compte 755)	255 000
BA restaurant municipal	Versement CCAS (compte 755)	315 000
BA théâtre	Versement BP (compte 755)	2 700 000
Total	Versement d'équilibre (compte 755)	4 036 000
	Dont versement provenant du CCAS au bénéfice du BA restauration	315 000

À l'avenir, le BA jeunes travailleurs va affecter la situation budgétaire et financière de la commune car l'ancien hôpital hébergeant le service va être réhabilité pour un montant d'environ 2 M€ en investissement (le projet se chiffre à 5 M€ mais 3 M€ de subvention sont attendues). L'ordonnateur a indiqué, qu'à terme et en lien avec les travaux, le niveau de recettes pour ce BA devrait augmenter.

⁴⁴ En vertu d'un bail à construction conclu entre la commune et l'OPH avec prise d'effet au 1^{er} octobre 1983 pour une durée de 45 ans (à son expiration le bien reviendra à la commune), « la commune de Montbrison est tenue de maintenir les constructions en bon état et d'effectuer à ses frais et sous sa responsabilité, les réparations de toute nature » (article 7 du bail).

4.3.4- Les subventions de fonctionnement

Entre 2014 et 2017, les subventions de fonctionnement se stabilisent avant de connaître :

- ♦ une hausse entre 2017 et 2018 de 11 % pour les associations puis une baisse en 2019 ;
- ♦ une baisse de 63 % entre 2018 et 2019 pour le CCAS liée à un ajustement aux besoins réels du CCAS selon l'ordonnateur.

Tableau 32 : Les subventions de fonctionnement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 - 2017	2017 - 2018	2018 - 2019
Subventions de fonctionnement	1 555 592	1 534 903	1 534 087	1 528 169	1 645 545	1 494 596	- 1,8 %	8 %	- 9 %
<i>Dont subv. aux EP rattachés : CCAS etc.</i>	<i>150 000</i>	<i>135 000</i>	<i>115 000</i>	<i>184 000</i>	<i>160 000</i>	<i>60 000</i>	22,7 %	- 13 %	- 63 %
<i>Dont subv. autres EP</i>	<i>15 693</i>	<i>19 583</i>	<i>13 979</i>	<i>16 947</i>	<i>10 439</i>	<i>11 832</i>	8,0 %	- 38 %	13 %
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>1 389 899</i>	<i>1 380 321</i>	<i>1 405 107</i>	<i>1 327 223</i>	<i>1 475 106</i>	<i>1 422 763</i>	- 4,5 %	11 %	- 4 %

4.4- L'endettement

L'encours de dette est stable (6,6 M€ fin 2014 et 6,29 M€ fin 2019) malgré la souscription de nouveaux emprunts en 2015 (il s'agit en fait d'une renégociation d'une partie d'un emprunt souscrit en 2011 auprès de la Caisse d'Épargne), 2016, 2017 et 2018 (pour un peu plus de 5 M€). Pour autant, la collectivité n'a pas alourdi son endettement grâce à la mobilisation du fonds de roulement, pour plus de 5,3 M€ sur la période.

Sa capacité de désendettement est inférieure à deux ans (1,7 an) en 2019.

Tableau 33 : L'endettement

Principaux ratios d'alerte	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	126 134	293 409	149 317	153 811	143 797	135 424
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	1,9 %	6,3 %	2,2 %	2,4 %	2,1 %	2,2 %
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	6 579 869	4 631 882	6 732 772	6 399 548	6 864 510	6 292 492
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,2	1,3	1,7	1,6	2,0	1,7
Annuité en capital de la dette	4 411 760	1 497 597	499 460	648 815	534 518	572 018
Nouveaux emprunts de l'année	0	1 158 684	2 600 000	300 000	1 000 000	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 6 007 307	- 651 214	1 382 586	1 509 515	- 1 104 259	- 487 316

Ce désendettement global, malgré la souscription de nouveaux emprunts, s'explique aussi par la baisse des dépenses d'équipement sur la période (cf. supra).

Enfin, la trésorerie en fin d'exercice est importante.

Tableau 34 : La trésorerie

Au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	2 882 172	2 230 959	3 613 545	5 123 060	4 018 801	3 531 485	4,1 %
- Besoin en fonds de roulement global	1 151 395	191 564	- 220 269	450 165	- 136 670	1 271 264	2,0 %
=Trésorerie nette	1 730 777	2 039 395	3 833 814	4 672 894	4 155 470	2 260 221	5,5 %
en nombre de jours de charges courantes	48,1	56,3	108,5	136,9	118,3	64,1	

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1- Le temps de travail

5.1.1- Les modalités de gestion et d'organisation du temps de travail

Les services municipaux ne disposent pas d'un logiciel de gestion du temps de travail, chaque service gérant les plannings et congés de ses agents.

Il n'existe plus de contrôle automatisé du temps de travail. Le contrôle au moyen d'une badgeuse, en vigueur pour le bâtiment de la mairie, semble avoir été abandonné en 2015. D'après le compte rendu du CT du 5 novembre 2015, il était « *obsolète* » et représentait « *une faille dans la sécurité informatique de la collectivité* ». Son coût de changement étant trop élevé, la collectivité aurait donc fait le choix de le supprimer.

5.1.2- Le cadre légal

La durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet est fixée à 1 607 heures. Elle correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité à compter du 1^{er} janvier 2005. La base légale hebdomadaire est fixée à 35 heures, mais la réglementation précise que le décompte du temps de travail s'effectue sur une base annuelle de 1 607 heures, ce qui introduit dans le mode d'organisation du temps de travail dans la fonction publique la possibilité d'une annualisation.

Par ailleurs, le dernier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale a prévu que « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ».

Ce dernier alinéa est supprimé par l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Cette modification rend obligatoire pour l'avenir le respect de la durée légale du temps de travail, la commune disposant d'un délai d'un an à compter du renouvellement de son assemblée délibérante en 2020 pour se conformer à la législation, pour une application au 1^{er} janvier 2022, au plus tard.

5.1.3- La durée du temps de travail à Montbrison

Une charte sur l'aménagement et la réduction du temps de travail est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002 après adoption d'une délibération le 19 décembre 2001.

Cette délibération prévoyait deux scénarios : soit une durée de travail de 37h30 hebdomadaires, entraînant l'octroi de 13 jours de RTT, soit de 39 h hebdomadaires, entraînant l'octroi de 21 jours de RTT. Il était prévu une phase de test de six mois.

Le scénario de 39 heures hebdomadaires a finalement été retenu⁴⁵.

La journée de solidarité instaurée par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, complétée par la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité, est appliquée dans la collectivité depuis une délibération du 21 décembre 2004 qui a supprimé « le jour du maire » en le remplaçant par la journée de solidarité. Cette délibération a été modifiée par une délibération du 1^{er} mars 2005 qui prévoyait que pour certains services (le personnel des écoles ou des gymnases notamment), la journée de solidarité serait celle choisie par l'éducation nationale (soit le lundi de Pentecôte en général).

Tableau 35 : Le temps de travail à Montbrison

	Régime légal (décret 2000-815)	Montbrison (délibération)
Nombre de jours de l'année	365 jours	
- Repos hebdomadaire	104 jours	
- Jours fériés	8 jours	9 jours
- Congés annuels	25 jours	25 jours
- Jours RTT	SO	21 jours
= jours travaillés	228 jours	206 jours
Heures travaillées = 228 jours * 7 h = 1 596 heures arrondi à 1 600 heures pour le régime légal	1 600 heures	1 607 heures*
+ Journée de solidarité (+ 7h)	1 607 heures	1 614 heures

*correspondant à 206 jours x 7h48

Le temps de travail semble donc supérieur à la durée légale.

Toutefois, la collectivité a reconnu que les agents ayant un régime de travail annualisé travaillaient en réalité 1 580 heures par an, soit 27 heures de moins que la durée légale. Au 31 décembre 2019, 92 agents étaient annualisés, soit plus d'un agent sur trois.

Il conviendrait dès lors de régulariser le temps de travail pour l'ensemble des agents en prenant une délibération conforme à l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, selon le calendrier évoqué ci-dessus.

5.1.4- Le report des congés

Le livret d'accueil à destination des agents prévoit que, si, au-delà du 31 décembre de l'année, un reliquat de congés subsiste, des dérogations exceptionnelles peuvent être accordées à condition que ce reliquat n'excède pas cinq jours et qu'il soit pris avant le 31 mars de l'année suivante. Or l'article 5 du décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit l'interdiction de report sur l'année suivante des congés non pris dus pour une année (sauf en cas de maladie).

⁴⁵ Compte-rendu du CT du 24 mars 2016.

La chambre recommande à l'ordonnateur de supprimer sans délai cette pratique.

5.1.5- Les autorisations d'absence

Aucune délibération spécifique n'encadre les autorisations exceptionnelles d'absence. Or, selon la réglementation rappelée dans une réponse ministérielle⁴⁶, antérieure à la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, « *les agents de la fonction publique territoriale peuvent, alors même que les dispositions du 4° de l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 n'ont pas fait l'objet de décret d'application, bénéficier d'autorisations spéciales d'absence sur décision du chef de service. Dans ces conditions, il appartient à l'organe délibérant de chaque collectivité, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée. Les autorisations d'absence ne constituent, en effet, pas un droit mais sont accordées à la discrétion des chefs de service, sous réserve des nécessités de service. Conformément au principe de parité qui inspire l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 relatif à la fixation des règles du temps de travail, les collectivités territoriales peuvent se référer aux autorisations spéciales d'absence susceptibles d'être accordées aux agents de l'État, sous réserve des nécessités de service* ».

Il faut se référer au livret d'accueil à destination des agents pour connaître les différentes autorisations exceptionnelles d'absence applicables dans la collectivité. Toutefois, au vu du formulaire servant à demander une autorisation d'absence, le livret est incomplet puisqu'il semble également exister des jours pour concours ou examen.

Par ailleurs, le livret d'accueil et le formulaire de demande d'autorisation ne sont pas cohérents en ce qui concerne l'autorisation d'absence pour décès d'un grand-parent.

Enfin, chaque agent (y compris les contractuels recrutés pour un besoin occasionnel) semble pouvoir bénéficier de ces autorisations, selon le livret.

Tableau 36 : Les autorisations d'absence

Type d'autorisation	Fonction publique d'État	Montbrison	Écart FPE/Délib.
Mariage de l'agent (ou PACS)	5	5	0
Mariage d'un enfant	0	1	1
Naissance	3	3	0
Décès du conjoint	3	4	1
Décès d'un enfant	3*	4	1
Décès des parents	3	3	0
Décès des beaux-parents	0	2	2
Décès des frères, sœurs	0	1	1
Décès d'un grands-parents (de l'agent ou de son conjoint)	0	1 ou ½ journée selon le formulaire de demande	1 ou ½ journée selon le formulaire de demande
Garde d'enfant malade	6	6	0
Concours ou examen	0	2	2

**il s'agit du nombre de jours accordés avant l'adoption de la loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant*

Source : CRC d'après le livret d'accueil et le formulaire de demande d'autorisation d'absence

⁴⁶ Réponse du ministère de la fonction publique publiée dans le JO Sénat du 05/05/2016 - page 1903.

Depuis la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, un alinéa a été ajouté à l'article 21 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983⁴⁷ qui prévoit le bénéfice d'autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité et à l'occasion de certains événements familiaux. Toutefois, l'application de cette disposition nécessite un décret en Conseil d'État qui doit déterminer la liste des autorisations spéciales d'absence et leurs conditions d'octroi et préciser celles qui sont accordées de droit. Ce décret n'a toutefois pas encore été publié.

La chambre recommande à l'ordonnateur de soumettre au conseil municipal une délibération sur les autorisations spéciales d'absence dès la parution du décret d'application de l'article 45 de la loi du 6 août 2019.

5.1.6- Le compte épargne temps

La délibération du 19 janvier 2011 fixe les modalités de mise en œuvre du compte épargne-temps (CET) par l'adoption d'un règlement intérieur applicable à compter du 1^{er} janvier 2011. Toutefois, il semble que le compte épargne-temps existait déjà pour les cadres A depuis la délibération du 19 décembre 2001 adoptant la charte de mise en place de l'ARTT, même si, à cette époque, le dispositif de CET n'était pas applicable à la fonction publique territoriale (cf. supra).

Le règlement autorise le dépôt de congés annuels, de jours RTT et « *de jours de repos compensateurs uniquement sur décision de l'organe délibérant* ». La délibération n'étant pas précise sur ce point et se contentant d'adopter le règlement, le dépôt de jours de repos compensateurs n'est donc pas autorisé.

Le règlement prévoit que l'alimentation du CET se fait par versement de jours entiers, conformément à la réglementation. Pour autant, la collectivité pratique le versement par demi-journées ainsi qu'en attestent les tableaux annuels récapitulant le nombre de jours épargnés par chaque agent sur son CET. Ainsi, au 31 décembre 2019, près de 30 % des CET affichent des soldes comprenant des demi-journées.

Au 31 décembre 2019, 55 CET ont été alimentés et représentent 1 241,5 jours épargnés.

L'article 3-1 du décret relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale prévoit que « *lorsqu'une collectivité ou un établissement n'a pas prévu, par délibération (...) l'indemnisation (...) des droits ainsi épargnés sur le compte épargne-temps au terme de chaque année civile, l'agent ne peut les utiliser que sous forme de congés (...)* ».

Aucune délibération n'a prévu l'indemnisation des jours de CET. Des jours de CET ont toutefois été indemnisés à hauteur de 9 364,95 € sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 30 juin 2020.

Selon l'article 10-1 du décret précité, en cas de décès de l'agent, les droits acquis au titre de son compte épargne-temps donnent lieu à une indemnisation de ses ayants droit.

Pourtant, des jours de CET ont été indemnisés à des agents non décédés à trois reprises en 2016, 2017 et 2020. Ces versements sont donc irréguliers en l'absence de délibération et pourraient donner lieu à une demande de remboursement pour ceux réalisés en 2020. L'ordonnateur qui ne conteste pas ce constat, indique que ces versements résultent d'une erreur, et qu'il sera procédé à une demande de remboursement pour le versement réalisé en 2020. La chambre prend acte de cet engagement et invite l'ordonnateur à régulariser la situation sans délai.

⁴⁷ Portant droits et obligations des fonctionnaires.

5.1.7- Les heures supplémentaires

Une délibération doit fixer la liste des emplois qui ouvrent droit à des heures supplémentaires, selon les termes de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991⁴⁸ : « *faute d'une délibération complète et précise, la volonté de l'assemblée délibérante, seule compétente pour désigner les catégories d'agents pouvant bénéficier des indemnités, ne saurait être présumée*⁴⁹ ».

En l'espèce, la délibération du 28 septembre 2004 relative à la mise en place du nouveau régime indemnitaire alors en vigueur détaille, pour chaque grade, les primes applicables, parmi lesquelles figurent les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). La délibération est laconique concernant les IHTS puisque, en dehors de la mention des grades qui peuvent y prétendre (ex : rédacteur du 1^{er} au 7^{ème} échelon ; agent de maîtrise ; ATSEM notamment), elle se contente de faire référence au décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Contrairement à ce qu'impose la réglementation, la délibération ne dresse donc pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

La délibération est également muette concernant les possibilités de paiement ou de récupération. Selon la réglementation, la récupération des heures supplémentaires doit être favorisée, l'indemnisation intervenant à défaut (articles 3 et 7 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 susmentionné). Il ressort de l'instruction que le choix entre récupération ou paiement est généralement fait par l'agent⁵⁰.

L'ordonnateur n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre d'heures récupérées par année, de sorte qu'il n'est pas possible de s'assurer que la priorité est donnée à la récupération sur l'indemnisation des heures supplémentaires. Pour répondre à cette observation de la chambre, l'ordonnateur s'engage à mettre en place un document qui permettra de connaître, chaque mois, le volume d'heures supplémentaires effectuées par un agent, ainsi que la ventilation entre le nombre d'heures récupérées et le nombre d'heures payées. Ce document sera ensuite centralisé au niveau de la direction des ressources humaines. La chambre prend acte de cet engagement pour lequel l'ordonnateur ne précise toutefois pas l'échéance.

Aux termes de la réglementation, le versement d'IHTS est conditionné par l'instauration d'un dispositif automatisé du temps de travail, que la commune avait mis en place au moyen d'un système de badgeuse pour certains services, mais qui a été abandonné en 2015 (cf. supra).

Pourtant, de nombreuses heures supplémentaires ont été rémunérées : sur la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2019, près de 416 000 € ont été versés par la collectivité à ses agents correspondant à 21 000 heures.

Le nombre d'heures supplémentaires indemnisées baisse de 2014 à 2018 (- 31 %) mais augmente de façon significative en 2019, avec une progression de 20 % entre 2018 et 2019. Selon l'ordonnateur explique, sans apporter de justifications, que cette progression résulte principalement des heures générées pour les élections européennes, par le remplacement en année pleine par un agent déjà en poste d'un autre agent en arrêt maladie, et par les contraintes liées à la préparation du transfert de l'eau potable à l'intercommunalité.

⁴⁸ Par ailleurs, une délibération comportant cette mention est exigée par la réglementation en vue du paiement par le comptable des IHTS (article D. 1617-19 code général des collectivités territoriales, rubrique 210224).

⁴⁹ Cour des comptes, 10 décembre 2015, *Commune de Théoule-sur-Mer*, n° 2015-285-0.

⁵⁰ À cette fin, celui-ci complète un imprimé général qui n'est pas spécifique aux heures supplémentaires. Certains services disposent toutefois d'imprimés spécifiques (services techniques, population). Selon l'ordonnateur, toutes les demandes de paiement des heures complémentaires et/ou supplémentaires font l'objet d'un circuit de validation.

5.1.7.1- *La rémunération d'heures supplémentaires récurrentes*

Un agent a bénéficié, chaque mois, de janvier 2014, date de début de la période contrôlée par la chambre, à juin 2017, date de son départ de la collectivité, d'au minimum 14 heures supplémentaires, y compris durant ses périodes de congés. Interrogé, l'ordonnateur n'a pas été en mesure de produire les états d'heures supplémentaires correspondants et a seulement indiqué qu'il s'agissait d'un agent affecté à l'état civil « *qui était amené à effectuer régulièrement des heures supplémentaires en raison de l'amplitude horaire d'ouverture au public du service (du lundi au samedi)* ». Ce caractère systématique, sans justificatif, atteste d'un complément de rémunération plutôt que d'une indemnisation versée sur la base d'un dépassement effectif du temps de travail hebdomadaire minimal.

5.1.7.2- *Le dépassement du seuil de 25 heures mensuelles*

La chambre a observé plusieurs dépassements du plafond réglementaire des 25 heures supplémentaires mensuels.

5.1.7.3- *Des heures supplémentaires fictives*

Un agent s'est vu verser une prime exceptionnelle (de 363,38 € bruts) sous forme d'heures supplémentaires en mars 2018 ainsi qu'en atteste une note manuscrite classée dans le dossier de l'agent, corroborée par le bulletin de paie. La collectivité n'a fourni aucun état d'heures supplémentaires pour cet agent pour ce mois-là. Il s'agit donc d'heures supplémentaires fictives.

Ce versement est irrégulier et pourrait donner lieu à une demande de remboursement.

5.2- **Le régime indemnitaire**

L'assemblée délibérante de la collectivité fixe les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires dans le respect du principe de parité, le régime indemnitaire arrêté ne devant pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes (articles 1 et 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991).

5.2.1- Le régime indemnitaire applicable avant la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le régime indemnitaire applicable avant la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (période du 01/01/2014 au 31/12/2017) a fait l'objet d'une profonde refonte par délibération du 28 septembre 2004 ; le régime est alors présenté comme un « *outil de gestion des ressources humaines visant à améliorer la rémunération des agents en fonction de leur investissement et du service rendu à la population* ».

Les critères de détermination sont les fonctions exercées par l'agent, les sujétions et contraintes spéciales auxquelles certains agents sont soumis en raison de la nature de leurs fonctions ainsi que les responsabilités spécifiques assumées par certains agents, notamment en termes d'encadrement.

Deux grands principes ont présidé à la refonte du régime indemnitaire.

1. Premier principe : fixer un montant d'indemnité pour chacun des postes de la collectivité. Pour ce faire, la collectivité a recensé 118 postes correspondant aux différents métiers exercés dans la collectivité, indépendamment du grade détenu par les agents qui les occupent. Chacun de ces postes a été affecté, en fonction de critères, dans une catégorie hiérarchique de 1 à 5⁵¹. Au sein de chaque catégorie, ils ont ensuite été classés en sous catégories (de A à D) conformément à une liste de critères (responsabilités exercées, accueil du public, autonomie du poste, contraintes particulières du poste).

La collectivité a ainsi dressé un tableau récapitulatif de tous les postes par direction.

2. Deuxième principe : déterminer, au sein de chaque montant unitaire, une part fixe et une part variable

Dans ce cadre, la collectivité a décidé de ne pas attribuer de part fixe à la catégorie A (cadres) et de fixer le montant mensuel de la part fixe entre 5 € et 15 € pour les catégories 2 à 5, suivant la catégorie dans laquelle est classé l'agent (5 € pour la catégorie 2, 10 € pour la catégorie 3, 15 € pour les catégories 4 et 5). Le montant mensuel de la part variable, fixée annuellement et individuellement par le maire, varie de 0 à 150 € par mois, suivant la catégorie dans laquelle est classé l'agent, mais aussi en fonction de critères permettant d'apprécier sa manière de servir.

Le régime indemnitaire est intégralement proratisé (part fixe et part variable) par rapport au présentéisme (hors congés annuels, formation, RTT, autorisations d'absence notamment), le calcul de la retenue s'effectuant chaque mois pour la part fixe et une fois par an pour la part variable. En cas de remplacement effectué par un agent sur un poste d'une catégorie supérieure pour une durée supérieure à un mois, ce dernier bénéficie du régime indemnitaire attribué à l'agent absent.

La collectivité a donc mis en place, à l'époque, un régime indemnitaire pouvant représenter un levier de motivation pour les agents, ceux-ci étant encouragés à travailler mieux et à une bonne assiduité, voire étant gratifiés en cas de remplacement d'un collègue.

La délibération⁵² fixe également la liste des primes qui serviront de base au versement du nouveau régime indemnitaire et indique les taux minimum et maximum applicables pour chacune des primes et indemnités.

Enfin, la délibération n'évoque pas la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction. Il faut se référer à une délibération du 29 juin 1988 pour connaître ses modalités d'application : elle a été instituée au profit du directeur général des services (DGS) de l'époque, attaché principal, au taux de 15 %. Il conviendrait que la commune délibère sans délai afin de permettre le versement de cette prime en toute régularité à n'importe quel agent détaché sur l'emploi fonctionnel de directeur général des services, son versement étant ensuite conditionné à la prise d'un arrêté individuel par le maire au bénéfice du DGS en fonction. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de faire délibérer sans délai le conseil municipal « afin de permettre le versement de cette prime en toute régularité ».

⁵¹ À titre d'illustration, la catégorie 5 comprend les postes d'application et les membres d'équipe tandis que la catégorie 1 comprend notamment les membres de la direction générale, les agents soumis à des contraintes horaires lourdes, des disponibilités importantes, des contraintes de déplacements fréquents ou qui conseillent les élus. La catégorie 2 comprend, entre autres, les agents qui présentent des contraintes d'emploi du temps ou bien encore ceux qui font de la préparation et du suivi de budget ainsi que les assistantes de direction. La catégorie 3 est composée notamment des responsables de service ou d'équipements tandis que la catégorie 4 compte par exemple les chefs d'équipe, les responsables de chantiers ou les secrétariats de direction.

⁵² Complétée par la suite d'autres délibérations étendant le nouveau régime indemnitaire à d'autres grades et instaurant d'autres primes (ex- prime de fonction et de résultat).

5.2.2- Le régime indemnitaire après l'adoption du RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Ce régime indemnitaire a été créé dans le but de rationaliser le régime indemnitaire existant et se substitue, en principe, à toutes autres primes et indemnités de même nature liées aux fonctions et à la manière de servir. Toutefois, un arrêté du 27 août 2015 pris en application de l'article 5 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 fixe des indemnités cumulables par exception avec ce nouveau régime, parmi lesquelles les IHTS.

Le RIFSEEP se compose de deux parts :

- ♦ une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle ;
- ♦ un complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

En application du principe de parité, les montants applicables aux fonctionnaires territoriaux ne peuvent pas être supérieurs à ceux prévus pour les fonctionnaires de l'État.

Ce nouveau régime indemnitaire, qui devait être mis en œuvre au 1^{er} janvier 2017, l'a été par la commune de Montbrison au 1^{er} janvier 2018 par délibération du conseil municipal du 25 septembre 2017, avec l'appui d'un cabinet extérieur⁵³. La collectivité a profité de cette obligation réglementaire pour augmenter le régime indemnitaire, en particulier des agents de catégorie C⁵⁴.

La collectivité n'a pas transposé purement et simplement le montant de la partie fixe de l'ancien régime indemnitaire sous la dénomination IFSE, de même qu'elle n'a pas transposé le montant de la partie variable sous la dénomination CIA. En règle générale, elle a revu la répartition de ces deux parts en augmentant la proportion de la part fixe et en diminuant la proportion de la part variable et elle a procédé à une augmentation globale, plus ou moins importante, du régime indemnitaire des agents.

Par délibération du 17 septembre 2018, l'assemblée délibérante a étendu le RIFSEEP aux cadres d'emploi non éligibles lors de la prise de la première délibération (attaché de conservation du patrimoine et assistant de conservation du patrimoine et des bibliothèques) et a revu les conditions d'abattement (cf. infra).

L'ordonnateur a décidé de maintenir à titre individuel le montant versé antérieurement et a donc fait application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁵⁵.

5.2.2.1- *La part indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise*

La réglementation prévoit que l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) repose :

- ♦ d'une part sur une formalisation précise de critères professionnels liés aux fonctions ;

⁵³ Pour un montant de 17 650,72 € HT.

⁵⁴ Compte rendu du CT du 13 septembre 2017.

⁵⁵ « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics peuvent décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire ».

- ♦ et d'autre part sur la prise en compte de l'expérience professionnelle accumulée par l'agent.

Chaque poste doit être classé dans un groupe de fonctions selon des critères professionnels tenant compte de :

- ♦ fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- ♦ technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- ♦ sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

La commune de Montbrison a ainsi décidé que l'appartenance à chaque groupe s'apprécierait au regard des critères suivants :

- ♦ le niveau de responsabilité ;
- ♦ l'autonomie nécessaire pour la bonne tenue du poste ;
- ♦ la complexité des projets ou processus pilotés ou traités ;
- ♦ l'encadrement de collaborateurs.

Pour autant, la délibération n'a pas répertorié les postes par groupe de fonctions, comme l'imposait le décret du 20 mai 2014 précité, empêchant ainsi l'assemblée délibérante d'avoir une vision de l'impact budgétaire de la mise en place du RIFSEEP et ce même si, comme le rappelle l'ordonnateur, la note de synthèse produite en annexe à la convocation du conseil municipal du 25 septembre 2017 présentait la liste des fonctions et des groupes identifiés.

En application du principe de parité, les montants applicables aux fonctionnaires territoriaux ne peuvent pas être supérieurs à ceux prévus pour les fonctionnaires de l'État. La collectivité a donc institué des montants « *plafond* » par grade qui respectent ceux fixés pour les agents de l'État.

La délibération du 25 septembre 2017 est incomplète et aurait dû reprendre toutes les conditions de mise en place du RIFSEEP actées lors du comité technique du 13 septembre 2017. Ce dernier évoque en effet :

- ♦ les groupes de fonction :

La collectivité aurait en effet décidé le classement des postes en :

- trois groupes de fonctions pour les grades relevant de la catégorie A ;
- deux groupes de fonctions pour les grades relevant de la catégorie B ;
- trois groupes de fonctions pour les grades relevant de la catégorie C.

La fonction occupée par chaque agent étant « *déterminée par le directeur du secteur concerné, sur proposition de l'encadrement direct et sous le contrôle de la direction des ressources humaines* », la collectivité a divisé les groupes de catégorie B et C en sous-groupes si bien qu'en l'absence de classement des postes par grade, il n'est pas possible de vérifier le respect des plafonds réglementaires.

- ♦ un régime indemnitaire de base : le compte-rendu du comité technique détermine un montant plancher d'IFSE par groupe de fonction auquel s'ajoute une part CIA aboutissant à un régime indemnitaire annuel total de base qui varie entre 540 € (400 € d'IFSE auxquels s'ajoutent 140 € de CIA) pour les agents ayant des fonctions opérationnelles et 3 000 € (1 800 € d'IFSE auxquels s'ajoutent 1 200 € de CIA) pour le directeur général des services ;
- ♦ les règles de calcul du CIA (cf. infra) ;
- ♦ le régime indemnitaire des agents remplaçants : un agent qui assure le remplacement d'un agent d'une catégorie supérieure pour une durée supérieure à un mois bénéficie du régime indemnitaire attribué à l'agent absent.

En l'absence de mention expresse de ces éléments dans la délibération, ils ne sont pas applicables et la seule référence à l'avis favorable du CT ne saurait suffire. La chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de mettre en conformité cette délibération, même si l'ordonnateur ne mentionne pas le délai de mise en œuvre.

Certains agents ont vu leur régime indemnitaire augmenter sans remplir les conditions de majoration prévues dans la délibération. Tel est le cas d'un directeur qui a vu son régime indemnitaire plus que doubler en un an et demi⁵⁶ et d'un autre directeur qui a bénéficié d'une forte augmentation de son régime indemnitaire⁵⁷. L'ordonnateur justifie ces augmentations, qu'il qualifie d'exceptionnelles, par la volonté de valoriser l'expertise et l'évolution de carrières d'agents en contrat à durée indéterminée qui ne connaissent pas d'évolution de carrière comme les agents titulaires. Toutefois, la chambre rappelle que les agents contractuels bénéficient toujours de la possibilité de passer un concours en vue de leur titularisation afin de pouvoir bénéficier des dispositions applicables aux fonctionnaires. En outre, si comme l'a rappelé le Conseil d'État, il n'existe aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires, en application du décret n° 2016-1123 du 11 août 2016, « La rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels prévus à l'article 1-3 ou de l'évolution des fonctions. ». Les modalités de cette réévaluation relèvent de chaque autorité territoriale et cette réévaluation n'implique pas nécessairement une augmentation de la rémunération. Enfin, cette réévaluation ne doit pas être assimilable à une progression automatique et ne doit pas être excessive, au risque de constituer une modification substantielle du contrat de travail.

S'agissant des modalités de maintien ou de suppression, la collectivité avait initialement prévu un système d'abattement en trentième dès le premier jour en cas d'absence, excepté si l'agent était absent pour cause de maternité ou enfant malade. Ce système a été modifié par délibération du 17 septembre 2018⁵⁸.

5.2.2.2- *La part complément indemnitaire annuel*

Le complément indemnitaire annuel (CIA) vise à tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

La collectivité a seulement indiqué, dans la délibération du 25 septembre 2017, qu'un CIA « pourra » être versé pour tenir compte d'un investissement particulier de l'agent, apprécié au cours de l'entretien professionnel et est exclusif de toutes autres indemnités liées à la manière de servir.

Son versement est prévu en une fois au dernier trimestre, sur la paie de décembre.

La collectivité ne prend pas un arrêté chaque année pour fixer le montant de CIA de chaque agent. Ainsi, pour les agents présents au 1^{er} janvier 2018, date de mise en œuvre du RIFSEEP, elle a pris des arrêtés en janvier 2018, mentionnant le montant de base de CIA (cf. infra) et

⁵⁶ L'agent a vu son IFSE passer de 204 € par mois au 01/01/2018 à 448 € par mois à compter du 01/06/2019.

⁵⁷ L'agent immatriculé a vu son IFSE passer de 486,36 € par mois au 01/01/2018 à 790 € par mois à compter du 01/06/2019.

⁵⁸ Il a été décidé que l'abattement en trentième dès le premier jour interviendrait sur 75 % de la part fixe en cas de maladie ordinaire, congé longue maladie, grave maladie, longue durée. Les hospitalisations, accidents du travail, maladies professionnelles et maternité ne sont pas concernés. Le congé paternité devait également être exclu de l'abattement (compte rendu du CT du 28 juin 2018) mais la délibération du 17 septembre 2018 n'a pas repris cette exclusion.

indiquant que le montant est « *proratisé en fonction du temps de travail de l'agent, de son temps de présence sur l'année et de l'entretien professionnel* ». Il faut donc ensuite se référer à l'entretien annuel pour connaître le montant à verser à l'agent.

En revanche, comme pour la partie variable de l'ancien régime indemnitaire, l'examen des fichiers de paie révèle que des agents ont pu se voir verser un CIA alors qu'ils venaient d'être recrutés et n'avaient donc pas eu d'entretien professionnel permettant de déterminer le montant de CIA à leur attribuer⁵⁹.

S'agissant des modalités de maintien ou de suppression, la collectivité avait initialement prévu un système d'abattement sur 50 % de la part variable, l'abattement étant de 50 % en cas d'absence entre 8 et 14 jours et de 100 % en cas d'absence de 15 jours ou plus, toutes les absences étant concernées à l'exclusion des accidents du travail, maladies professionnelles, hospitalisation et soins post-hospitalisation. Comme pour la partie IFSE (cf. supra), la délibération du 17 septembre 2018 a revu ces conditions en prévoyant un abattement sur 75 % de la part variable, les taux d'abattement étant inchangés en fonction du nombre de jours. En revanche, l'abattement s'applique en cas de maladie ordinaire, congé longue maladie, grave maladie, longue durée. Sont exclus de l'abattement les absences pour accident du travail, maladie professionnelle, hospitalisation et maternité.

Le compte-rendu du comité technique du 13 septembre 2017 évoque un point important qui aurait dû être repris dans la délibération du 25 septembre 2017 : il n'y a pas de versement de CIA en cas de sanction disciplinaire sur l'année en cours.

De même que pour l'IFSE, il faut se référer au compte-rendu de ce comité technique pour avoir une information supplémentaire importante sur les règles de calcul du CIA. Celui-ci se calcule à partir d'un pourcentage qui est fonction des résultats de l'entretien professionnel et d'un montant de base déterminé selon la catégorie du poste occupé par l'agent : un agent qui obtient un A+ se voit attribuer 120 % du CIA de la catégorie du poste tandis qu'un agent obtenant un C ou un D ne se voit pas attribuer de CIA. Un agent qui obtient un A se voit attribuer le montant de base de la catégorie et un agent qui obtient un B se voit attribuer 50 % de ce montant.

Ce même compte-rendu fixe les montants de CIA par catégorie. Ceux-ci varient entre 140 € pour certains agents de catégorie C et 1 200 € pour le directeur général. Le compte-rendu du comité technique du 3 décembre 2018 montre que les montants de CIA des agents de catégorie C ont été revalorisés (entre 50 € et 60 €) à compter de décembre 2018, permettant ainsi à un agent de prétendre à un CIA de 200 € s'il obtient un A lors de son évaluation.

Suite à la recommandation de la chambre invitant l'ordonnateur à délibérer à nouveau sur le RIFSEEP afin que tous les éléments de détermination du régime arrêtés en comité technique soient approuvés par délibération, le maire de la commune prend les engagements suivants :

- ♦ présenter au conseil municipal une délibération sur le RIFSEEP qui, d'une part, ne conditionnera plus le versement de l'IFSE ou du CIA au fait qu'il soit prévu dans le contrat des agents contractuels de droit public sur emploi permanent et qui, d'autre part, prévoira la suppression du régime indemnitaire durant un congé longue maladie ou longue durée ;
- ♦ prendre un arrêté individuel pour chaque modification de la part variable du régime indemnitaire des agents.

⁵⁹ L'agent immatriculé recruté en novembre 2018 s'est vu verser sur son bulletin de salaire de décembre 2018 un CIA (à hauteur de 123,29 €).

Tableau 37 : Les caractéristiques du RIFSEEP à Montbrison*

	IFSE	Remarques sur l'IFSE	CIA	Remarques sur le CIA
Bénéficiaires	-les agents titulaires ou stagiaires -les agents contractuels de droit public sur emploi permanent ou créé au tableau des effectifs (sous réserve que leur contrat le prévoit expressément) -tous les contractuels présents depuis au moins trois ans	-le versement conditionné au fait qu'il doit être prévu dans le contrat contrevient aux dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 en ignorant le partage de compétences entre l'assemblée délibérante et l'autorité territoriale.	-les agents titulaires ou stagiaires -les agents contractuels de droit public sur emploi permanent ou créé au tableau des effectifs (sous réserve que leur contrat le prévoit expressément) -tous les contractuels présents depuis au moins 3 ans.	-le versement conditionné au fait qu'il doit être prévu dans le contrat contrevient aux dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 en ignorant le partage de compétences entre l'assemblée délibérante et l'autorité territoriale.
Agents exclus	-les agents de droit privé		-les agents de droit privé	
Périodicité de versement	Mensuel	Conforme à la réglementation	Versement annuel (en décembre)	
Modalités de réexamen	-en cas de changement de fonction ou d'emploi -au moins tous les 4 ans en fonction de l'expérience acquise par l'agent, -en cas de changement de grade ou de cadre d'emploi à la suite d'une promotion, d'un avancement de grade ou de la nomination suite à la réussite d'un concours.		Entretien professionnel annuel	Conforme à la réglementation
Modalités de maintien ou suppression	Abattement en trentième de jour dès le 1 ^{er} jour sur 75 % de la part IFSE en cas de maladie ordinaire, congé longue maladie, grave maladie, longue durée.	Le régime indemnitaire ne peut être maintenu durant un congé de longue maladie ou de longue durée (cf- décret du 26/08/2010). Il devrait donc y avoir une suppression du régime indemnitaire et non un abattement dans ce cas.	Abattement sur 75 % de la part CIA en fonction du nombre de jours d'absence : *moins de 7 jours calendaires : pas d'abattement ; *entre 8 et 14 jours calendaires : 50 % d'abattement ; *à partir de 15 jours calendaires : 100 % d'abattement. Sont concernées les absences en cas de maladie ordinaire, congé longue maladie, grave maladie, longue durée.	Le régime indemnitaire ne peut être maintenu durant un congé de longue maladie ou de longue durée (cf. décret du 26/08/2010). Il devrait donc y avoir une suppression du régime indemnitaire et non un abattement dans ce cas.
Modalités de versement	Le versement de l'IFSE apparaît sous différents intitulés dans les fichiers de paie : régime indemnitaire – IFSE ; régime indemnitaire – Part fixe / IFSE ; - régime Ind Part fixe/IFSE Tit. ; régime Ind Part fixe/IFSE TP2 ; régime Ind Part fixe/IFSE RG ; régime Ind Part fixe/IFSE RGP2 ; régime Indemn. Part Fixe / IFSE	La plupart de ces déclinaisons résultent de l'utilisation du logiciel de paie.	Le versement du CIA apparaît sous différents intitulés dans les fichiers de paie : -régime indemnitaire – Variable / CIA ; -compl.Indemnitaire Annuel ; -compl.Indemnitaire Annuel Tit ; -compl.Indemnitaire Annuel RG.	

*Étant donné que la collectivité a délibéré le 25/09/2017 et le 17/09/2018, le tableau tient compte des modalités arrêtées dans la dernière délibération et applicables depuis le 1^{er} octobre 2018

Source : CRC

5.2.2.3- Le régime indemnitaire des cadres d'emploi hors RIFSEEP

La délibération du 25 septembre 2017 prévoit que les cadres d'emplois non concernés par le RIFSEEP à la date de prise de la délibération, ou dont la transposition du RIFSEEP n'est pas prévue (ex- police municipale), « se voient quand même appliquer la nomenclature du régime indemnitaire » décrit dans la délibération « avec les montants du régime indemnitaire décidés par la collectivité dans ce cadre. La nature des primes leur étant applicables continue donc à leur être appliquée ». La collectivité a donc fait le choix d'uniformiser l'application du régime indemnitaire à l'ensemble de ses agents en appliquant les modalités prévues pour le RIFSEEP aux agents non éligibles. Ainsi, ces agents sont classés dans les groupes de fonction applicables aux agents éligibles au RIFSEEP : un agent, ingénieur, membre de l'équipe de direction, est ainsi classé A2 et se voit appliquer les montants plancher d'IFSE et, potentiellement, le montant de base de CIA comme un attaché qui exercerait les mêmes fonctions.

Comme pour les agents éligibles au RIFSEEP, les bulletins de salaire des agents non éligibles font apparaître les mêmes intitulés de paie (IFSE et CIA).

D'après la collectivité, la bonne application du plafond de régime indemnitaire de l'agent est vérifiée en se référant aux primes auxquels il a droit et qui ont été arrêtées dans les délibérations antérieures à la mise en place du RIFSEEP (par exemple l'indemnité spécifique de service (ISS) et la prime de service et de rendement (PSR) pour un ingénieur). Toutefois, les arrêtés individuels de régime indemnitaire ne s'appuient aucunement sur les primes applicables hors RIFSEEP pour fixer le régime indemnitaire de l'agent⁶⁰. Il n'est donc pas possible de vérifier la liquidation du montant versé.

Un traitement particulier est toutefois réservé aux agents relevant de la filière « police municipale » : ils sont également classés dans un groupe de fonction et perçoivent à ce titre IFSE et CIA. Toutefois, ils perçoivent également l'indemnité spéciale mensuelle de fonction basée sur un pourcentage du traitement soumis à retenue pour pension. Un arrêté individuel fixe ce pourcentage dont les taux maximum fonction des grades ont été arrêtés dans la délibération du 28 septembre 2004, complétée par les délibérations du 6 juillet 2005, 9 juillet 2008 et 18 octobre 2011. Aucune de ces délibérations ne prévoit le régime indemnitaire des agents occupant le grade de chef de service de police municipale principal de 1^{ère} classe. Pour autant, l'indemnité spéciale mensuelle de fonction a bien été versée à deux agents occupant ce grade.

En ce qui concerne les policiers municipaux, l'adoption d'une nouvelle délibération permettrait de régulariser le versement de l'indemnité spéciale mensuelle de fonction aux grades pour lesquelles la collectivité n'a pas délibéré.

Par ailleurs, l'ordonnateur pourrait également utilement mettre à jour le livret d'accueil à destination des agents car il ne tient pas compte de la mise en place du RIFSEEP. Enfin, chaque modification annuelle de la part variable devrait être validée par un arrêté individuel.

⁶⁰ Exemple : le matricule 1554301 devenu matricule 00100271, technicien principal a été classé B1 « Responsable de pôle » et perçoit à ce titre une part fixe de 1 992 € bruts annuels. L'arrêté n'évoque aucun intitulé de prime que ce soit l'IFSE qui ne lui est pas applicable ou des primes telles que l'ISS ou la PSR qui devraient lui être appliquées.

5.2.3- L'existence de primes illégales et le versement irrégulier de primes

5.2.3.1- *La prime de fin d'année*

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut général de la fonction publique territoriale prévoit que « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents* ». La commune de Montbrison aurait donc pu maintenir le versement d'un complément de rémunération dont l'origine est antérieure à la loi de 1984 précitée, à condition qu'elle ne procède à aucune modification de son régime après cette date, auquel cas ce complément deviendrait illégal.

Une prime de fin d'année, dite de treizième mois, est versée aux agents montbrisonnais depuis 1980. Autrefois payée par l'intermédiaire de l'association du personnel communal, elle a été « budgétisée » par la commune lors de l'adoption de la délibération du 23 septembre 1998. Celle-ci prévoit que le montant individuel de la prime de fin d'année est égal au salaire brut du mois de novembre de l'année précédente, pour les agents percevant un salaire mensuel fixe⁶¹.

Cette délibération est imprécise quant à ses bénéficiaires et laisse supposer que tous les agents, y compris les contrats aidés de droit privé, peuvent en bénéficier. Les modalités de versement ne sont pas précisées. L'examen des fichiers de paie permet de constater qu'elle est versée en une seule fois en février de chaque année. Enfin, il n'est pas précisé de durée minimum de temps de présence dans la collectivité. Toutefois, les modalités de calcul permettent de conclure qu'un agent qui ne bénéficie pas d'un salaire mensuel fixe doit avoir été présent une année⁶².

La délibération du 25 septembre 2017 qui instaure le RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2018 rappelle que la prime annuelle est acquise collectivement et qu'elle s'ajoute donc au régime indemnitaire.

Compte tenu des imprécisions entourant les conditions et les modalités de versement de la prime de fin d'année au profit des agents de la commune, la chambre suggère à la commune de Montbrison de procéder à cette intégration à l'occasion de la modification du RIFSEEP, à laquelle le maire de la commune de Montbrison s'est engagé.

Entre 2014 et 2019, ce versement a représenté un montant de 2,4 M€.

5.2.3.2- *Deux primes irrégulières*

Il apparaît, à l'examen des fichiers de paie, que la collectivité a versé une indemnité de conduite de véhicule alors que cette prime n'est prévue par aucun texte et n'a pas été délibérée. De 2014 à 2019, cette indemnité représente un montant de 7 545,69 €.

⁶¹ Pour les autres, il est égal à la moyenne mensuelle des 12 derniers mois. Le montant est proportionnel au temps de présence de l'agent et tient compte également des arrêts de travail (à l'exclusion des arrêts pour accident du travail et maternité).

⁶² Une délibération du 20 octobre 2014 est venue préciser les règles en ce qui concerne les contractuels puisque le conseil municipal a décidé d'attribuer une prime annuelle aux agents non titulaires de droit public. Celle-ci est versée aux agents ayant travaillé de manière continue ou discontinue 4 mois durant une période de référence comprise entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de chaque année. Comme pour la prime de fin d'année instituée en 1998, elle est versée en février suivant la période de référence. Son montant est égale à un mois de traitement indiciaire brut. Le compte rendu du CT du 20 juin 2014 évoque une application rétroactive au 1^{er} juillet 2013, ce qui est irrégulier.

Comme pour d'autres chapitres, le livret d'accueil n'est pas à jour puisqu'il évoque un versement de la prime en avril et est flou en ce qui concerne ses bénéficiaires (la prime est versée « aux agents permanents, à l'exception des agents effectuant des remplacements de courte durée »).

De même, la collectivité a versé 6 348,66 €, de 2014 à 2018, au titre de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants alors même qu'elle n'avait pas délibéré pour instituer cette prime (elle a disparu avec la mise en place du RIFSEEP).

5.2.3.3- Des modalités de versement incorrectes

Des agents ont perçu, de manière ponctuelle, des montants d'IFTS ou d'IFSE supérieurs aux montants mensuels qu'ils percevaient ou percevoient habituellement, ou ont perçu un versement « inhabituel ». Au vu des motifs de versements, certains auraient dû l'être au titre de la partie variable du régime indemnitaire et non au titre de la partie fixe puisqu'il s'agit de reconnaître un investissement supplémentaire ponctuel de l'agent.

Enfin, un vacataire du musée s'est vu attribuer une « indemnité de sujétion » à hauteur de 1 354,08 € en 2014 (soit 338,52 € bruts par mois pendant les 4 premiers mois de l'année) en guise de rémunération de ses vacances, en dehors de toute délibération.

5.2.4- Les logements pour nécessité absolue de service

Les agents logés pour nécessité absolue de service n'ont pas droit à une indemnité d'astreintes ou de permanence⁶³. Or un agent, qui bénéficie d'un logement pour nécessité absolue de service depuis le 1^{er} février 2016, a perçu depuis cette date près de 1 800 € d'indemnité d'astreinte.

Tableau 38 : Montant des astreintes versées à un agent bénéficiant d'un logement de fonction

Code	Libellé	2018	2019	mi-2020	Total général
1601	Astreinte Semaine Expl		318,4	477,6	796
90000450	Indemnité d'astreinte jour Férié/Dim	46,55			46,55
90000550	Indemnité d'astreinte semaine	955,2			955,2
		1 001,75	318,4	477,6	1 797,75

Source : bulletins de paie

La chambre demande la cessation de ce versement et recommande le remboursement des sommes indues.

Par ailleurs, une personne qui n'est pas employée par la commune bénéficie d'un logement de fonction. Elle bénéficie depuis le 1^{er} mars 2019 d'un logement de 75,93 m² par une convention précaire conclue pour une durée d'un an et renouvelée par tacite reconduction pour une durée maximale de douze ans.

Selon l'article 3 de cette convention, cette personne bénéficie « de la gratuité du logement pendant toute la durée de cette occupation ». En contrepartie de cette gratuité, elle « est mise à la disposition de [l'association] pour l'entretien ménager des locaux correspondant à 40 heures de travail par mois ».

Il ressort par ailleurs d'une lettre du 6 février 2019, adressée par la secrétaire générale de l'association, que cette convention interviendrait comme une régularisation, ce qui suggère que le bien était auparavant occupé en dehors de tout cadre contractuel.

⁶³ Article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

Il s'agit en réalité d'une mise à disposition d'un logement de la commune au profit d'une association. Du point de vue de l'association, la contrepartie exigée du bénéficiaire du logement, soit 40 heures de travail par mois, pourrait être constitutive de travail dissimulé⁶⁴. La commune doit mettre fin sans délai à cette pratique.

La chambre prend acte de l'intention de l'ordonnateur de se mettre en conformité avec la réglementation et l'invite à une mise en œuvre rapide de solutions légales et conformes aux intérêts de la commune.

5.3- La tenue des dossiers

L'article 18 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que « le dossier individuel [du fonctionnaire] doit comporter toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'intéressé, enregistrées, numérotées et classées sans discontinuité ». Il prévoit également que l'autorité territoriale est tenue de constituer un dossier pour chaque agent.

Les dossiers examinés sont bien tenus, dans l'ensemble. La numérotation des pièces des dossiers examinés est cependant inégale et souvent limitée aux documents relatifs aux contrats et arrêtés des agents.

Tous les entretiens annuels d'évaluation ne sont pas présents dans les dossiers (il manque souvent les entretiens 2018 et 2019) et certains dossiers ne comprennent pas les extraits de casiers judiciaires ou les diplômes.

La collectivité est invitée à numéroter l'ensemble des pièces contenues dans les dossiers, à veiller à demander les extraits de casier judiciaire, et à vérifier que les agents au contact de mineurs (notamment dans les services scolaire, périscolaire, sport, culture) ne sont pas inscrits au fichier des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAIS).

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que le FIJAIS était automatiquement consulté dès lors qu'il saisissait sur l'application Téléprocédure d'accueil de mineurs (TAM), les coordonnées des personnes en contact avec des mineurs. Pour les agents ne faisant pas l'objet d'une déclaration à la direction départementale de la cohésion sociale de la Loire, il s'est engagé à vérifier systématiquement la non inscription des agents concernés au FIJAIS.

5.4- Le constat de diverses irrégularités

5.4.1- Les recrutements

5.4.1.1- Des délibérations incomplètes ou inexistantes

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que les emplois sont créés par délibération du conseil municipal, chacune devant préciser le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé et indiquer si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de son article 3-3.

⁶⁴ Selon l'article L 8221-3 du code du travail « Est réputé travail dissimulé par dissimulation d'activité, l'exercice à but lucratif d'une activité de production, de transformation, de réparation ou de prestation de services ou l'accomplissement d'actes de commerce par toute personne qui, se soustrayant intentionnellement à ses obligations : (l) 1° Soit n'a pas demandé son immatriculation au répertoire des métiers ou, dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, au registre des entreprises ou au registre du commerce et des sociétés, lorsque celle-ci est obligatoire, ou a poursuivi son activité après refus d'immatriculation, ou postérieurement à une radiation ; (l) 2° Soit n'a pas procédé aux déclarations qui doivent être faites aux organismes de protection sociale ou à l'administration fiscale en vertu des dispositions légales en vigueur ».

La délibération du 7 novembre 2018, sur laquelle s'appuie le recrutement d'un directeur de projet, aurait ainsi dû préciser d'une part que l'emploi était ouvert aux contractuels sur le fondement de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984 et d'autre part le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé et cela d'autant plus que l'ordonnateur entendait recruter un contractuel. La déclaration de vacance de poste, faite le 28 juin 2018, soit avant la création du poste par délibération, indique bien qu'il s'agit d'une mission de trois ans.

Le recrutement des agents sur emplois non permanents pour accroissement temporaire ou saisonnier d'activité doit lui aussi faire l'objet d'une délibération précisant les missions du poste, le cadre d'emploi et les grades sur lesquels le poste est ouvert ainsi que le temps de travail. La plupart des contrats conclus pour ces motifs ne visent pas de délibération. Quelques contrats visent la délibération n° 2019-01-11 du 17 janvier 2019. Pour autant, cette délibération qui crée des emplois et autorise le recours aux personnels contractuels ne répond pas aux exigences réglementaires car elle ne détaille pas les emplois non permanents concernés.

Suite aux réponses apportées par l'ordonnateur, la chambre prend acte du double engagement de ce dernier, d'une part, d'apporter le niveau de détail suffisant sur les futures créations de postes de contractuels et, d'autre part, de mettre à jour la délibération du 17 janvier 2019 relative aux emplois non permanents pour répondre aux exigences réglementaires.

5.4.1.2- *Des déclarations de vacances de poste tardives*

Bien souvent la collectivité ne respecte pas le délai de deux mois préconisé par la jurisprudence entre la déclaration de vacance de poste et le recrutement, notamment pour les agents qu'elle entend reconduire.

Ainsi, pour le renouvellement du contrat d'un directeur pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2020, la déclaration de vacance d'emploi (DVE) a été effectuée le 5 décembre 2019, jour de la signature du contrat.

De la même façon, préalablement à la conclusion du CDI d'un autre directeur, dans le cadre d'un renouvellement de contrat, la DVE a été faite le 13 novembre 2015 pour un poste à pourvoir au 1^{er} janvier 2016.

Pour le renouvellement du contrat d'un autre emploi de direction, la DVE date du 16 avril 2014 pour un contrat signé le 15 avril 2014 avec une date d'effet au 18 avril 2014. Pour le renouvellement de ce contrat à compter du 18 avril 2017, la collectivité n'a pas été en mesure de communiquer de DVE.

Pour le renouvellement du contrat d'un responsable de service à compter du 1^{er} juillet 2018 pour une durée d'un an, la DVE a été effectuée le 14 juin 2018. La DVE pour le renouvellement de ce contrat au 1^{er} juillet 2019 a été faite le 19 juin 2019. Le renouvellement de ce contrat pour une durée de trois ans à compter du 10 avril 2020 a fait l'objet d'une DVE le 03 mars 2020 pour un contrat signé le 10 mars 2020.

Toutes ces publicités trop courtes peuvent témoigner de la volonté de la collectivité de reconduire les agents en poste.

Enfin, le recrutement d'un directeur de projet a fait l'objet d'une DVE le 28 juin 2018 pour un poste à pourvoir au 1^{er} septembre 2018. Toutefois, la fin de publicité était au 27 juillet 2018, soit tout juste un mois, laissant peu de temps aux candidats pour se faire connaître en période de vacances estivales.

5.4.1.3- Une absence de procès-verbal de jury de recrutement

La collectivité n'a pu fournir aucun procès-verbal de jury de recrutement car elle n'en rédige pas. Ceci est d'autant plus dommageable que certains recrutements semblent prédéterminés (cf. supra). La chambre prend toutefois acte de l'engagement de l'ordonnateur de dresser désormais un procès-verbal des jurys de recrutement en application des dispositions de l'article 15 de la loi de transformation de la fonction publique territoriale du 6 août 2019 et de l'article 5 du décret du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

La chambre recommande à la collectivité d'instituer des procédures de recrutement transparentes et de respecter le principe de recrutement de fonctionnaires sur des emplois publics, des agents contractuels ne pouvant être recrutés qu'à défaut de candidatures valables d'agents titulaires, ceci afin de garantir le respect du principe d'égal accès aux emplois publics.

5.4.1.4- Le recours irrégulier à des contractuels

- Des bases de contrat erronées

La collectivité a conclu épisodiquement des contrats sur le fondement de l'article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984 (catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient et en l'absence de recrutement d'un fonctionnaire) au lieu de recourir à l'article 3-2 de cette même loi (vacance temporaire d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire), ce qui lui permet de faire des contrats plus longs : trois ans au lieu de un an, soit six ans au lieu de deux ans en cas de renouvellement et de transformer le contrat en CDI plus rapidement puisqu'au troisième renouvellement l'agent a droit au CDI s'il a eu auparavant un contrat sur la base de l'article 3-3-2. Tel a été le cas pour le recrutement de trois directeurs.

Un responsable de service a bénéficié, quant à lui, de trois contrats successifs d'un an chacun, du 1^{er} juillet 2017 au 30 juin 2020, sur la base de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984. Il a ensuite été conclu un nouveau contrat de trois ans avec le même agent, sur le même poste, sur la base de l'article 3-3-2 de la loi du 26 janvier 1984, ce qui n'est pas justifié par l'exercice de fonctions spécifiques ou par les besoins du service. L'ordonnateur semble, en réalité, avoir cherché à ne pas reproduire l'irrégularité commise avec le précédent contrat qui n'aurait pas dû excéder deux ans.

Un autre agent a été recruté du 21 décembre 2014 au 31 janvier 2018, sur la base du 1^{er} alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, pour un emploi non permanent, alors qu'il remplaçait un agent sur emploi permanent en maladie. La base de son contrat aurait donc dû être l'article 3-1 de cette même loi.

- Des emplois non permanents utilisés pour satisfaire des besoins permanents

La collectivité a eu recours, à plusieurs reprises, à des contrats de vacations ou à des contrats pour accroissement temporaire d'activité dépassant la durée légale autorisée.

Ainsi, un agent retraité effectue des vacations depuis au moins janvier 2014 pour réaliser différentes missions ponctuelles ou récurrentes. Pour cela, l'ordonnateur prend un arrêté de vacation sur l'année civile. Cet agent figure également sur l'organigramme de la collectivité. Le recours à des vacations doit être cohérent et ne doit pas servir à couvrir, en réalité, un besoin occasionnel voire permanent. L'ordonnateur justifie le recours à ce contrat en raison de son coût moindre et son caractère plus souple par rapport à une prestation de service, mais de telles considérations ne sauraient justifier de déroger à la réglementation en vigueur en matière de recrutement d'agents contractuels.

L'ordonnateur a également pu conclure des contrats sur la base d'un accroissement temporaire d'activité excédant la durée légale autorisée de 12 mois sur une période de 18 mois.

Tel est le cas pour un agent qui bénéficie de manière ininterrompue depuis le 1^{er} janvier 2015 de contrats pour accroissement temporaire d'activité, pour lequel la chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de mettre fin à son contrat, sans toutefois qu'une date de fin ne soit mentionnée.

Un agent a également signé plusieurs contrats successifs du 1^{er} janvier 2015 au 31 août 2019 sur la base de l'accroissement temporaire d'activité, avant qu'il ne soit, comme l'a précisé l'ordonnateur, nommé stagiaire au 1^{er} octobre 2019. La chambre rappelle toutefois que la période de stage constitue déjà une période probatoire avant la titularisation et que le maintien d'un agent en qualité de contractuel sur une période non justifiée avant sa nomination stagiaire a pour effet de prolonger artificiellement cette période probatoire et de freiner le déroulement de carrière auquel l'agent titulaire a droit.

Enfin, un autre agent bénéficie aussi de contrats successifs depuis le 1^{er} janvier 2015 sur la base de l'accroissement temporaire d'activité. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur de revoir le contrat de cet agent afin de le rendre conforme à la réglementation, sans toutefois que ne soit, à ce stade, précisées les modalités envisagées.

Le recours injustifié à ces contrats écarte leur transmission au contrôle de légalité et permet à la collectivité une certaine flexibilité en matière de rémunération. En ce qui concerne l'un des agents susmentionnés, l'ordonnateur a en effet fait le choix de le rémunérer sous forme de vacation jusqu'en 2018 inclus. À compter de 2019, sa rémunération est devenue indiciaire sur la base du nombre d'heures effectuées. Cet agent retraité intervient ponctuellement en fonction des demandes de la collectivité.

5.4.2- Une rupture conventionnelle déguisée en démission et une indemnité irrégulièrement versée

Un agent a été recruté par contrat à durée déterminée pour occuper un poste de chargé de projet au sein des services de la commune à compter du 2 juin 2009 pour une durée de trois ans⁶⁵.

Sous la responsabilité du maire et sous l'autorité du directeur des services techniques, il était chargé « *de mener à terme certains des projets de mandature de l'équipe municipale* » et avait à ce titre « *autorité pour mettre en œuvre les moyens humains et matériels nécessaires à la réalisation de prestations dans le cadre de sa mission* ». Chaque projet concerné correspondait à une fiche action du plan de mandature⁶⁶.

⁶⁵ La délibération du 26 mai 2009, prise préalablement à la signature du premier contrat, évoque la création du poste de chargé de projet, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juin 2009, en raison d'un « *surcroît de travail lié au niveau d'investissement du mandat en cours* » (2008-2014). Elle indique que le poste pourra être occupé par un contractuel « *compte tenu de son caractère intrinsèquement lié au surcroît de travail temporaire précité* ».

⁶⁶ Étaient concernés :

- le Plan local d'urbanisme (PLU) (schéma de déplacement et schéma d'assainissement) ;
- l'espace public (programmation pluriannuelle de l'investissement (PPI) voiries, schéma d'organisation et de développement des espaces verts, schéma d'orientation de nouveaux espaces verts, schéma d'organisation et de développement des cimetières, aménagement du Calvaire, mise en valeur du patrimoine, plan de rénovation des toilettes publiques) ;
- les grands projets : opérations de réaffectation et/ou restructuration de sites (Sites Gégé, Guy IV, aile sud de la mairie, opération de mise en valeur du site Ste Eugénie, opération de réaffectation et/ou de restructuration d'écoles municipales).

Le contrat précisait que « *l'attribution et la nature des projets pourront évoluer en fonction des différentes décisions prises par les élus mais l'action de M. X. s'inscrira toujours uniquement dans le cadre du projet de mandature* ».

Un nouveau contrat a été signé pour une durée de trois ans à compter du 2 juin 2012⁶⁷. Le contrat est identique au précédent : M. X. est engagé en tant que chef de projet avec un positionnement, une rémunération et des missions inchangées⁶⁸.

M. X. a démissionné au 31 décembre 2014⁶⁹, sans respecter le préavis de deux mois prévu par le contrat. Par ailleurs, son dernier bulletin de salaire s'élève à 14 191,57 €, dont 6 148,86 € au titre des congés payés non pris, ce qui est irrégulier dès lors qu'un agent démissionnaire n'a droit au versement d'aucune indemnité, notamment pour congés non pris. Il s'agit en réalité d'une rupture conventionnelle et non d'une démission ; cette dernière modalité a été retenue car la rupture conventionnelle n'est légalement possible que pour les CDI. La collectivité semble avoir étudié la possibilité d'un licenciement au vu des éléments figurant au dossier de l'agent, option finalement non retenue aux motifs que, selon l'ordonnateur, « Si la collectivité n'a pas souhaité continuer la collaboration avec cet agent au-delà du terme de l'année 2014, pour autant, la partie de la mission de cet agent pour le compte de Loire Forez Agglomération dans le suivi du chantier très important des médiathèques communautaires perdurait et ne pouvait être interrompue ».

5.4.3- Des hausses de rémunération importantes

Certains agents contractuels ont connu des progressions de rémunération dans des proportions importantes, que n'auraient pas permis le statut de fonctionnaire. C'est ainsi qu'un agent, qui bénéficiait d'un contrat de trois ans à compter du 18 avril 2011 pour occuper un poste de directeur est passé du 8^{ème} au 11^{ème} échelon d'attaché lors du renouvellement de son contrat pour une nouvelle période de trois ans. Un attaché titulaire aurait dû attendre sept ans et demi au minimum pour connaître cette progression.

Un autre agent qui bénéficiait d'un contrat d'un an à compter du 1^{er} juillet 2017 pour occuper un poste de responsable de service, est passé du 6^{ème} au 10^{ème} échelon à compter du 1^{er} janvier 2018 par avenant du 19 mars 2018. En parallèle, son régime indemnitaire a certes diminué mais c'est une progression importante, qu'un agent titulaire aurait dû attendre pendant 12 ans.

Si l'ordonnateur justifie ces augmentations par la volonté de valoriser l'expertise et l'évolution de carrières d'agents contractuels qui ne connaissent pas d'évolution de carrière comme les agents titulaires, la chambre rappelle qu'il n'existe aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires.

5.4.4- Les activités accessoires

Au moins un agent de la collectivité a exercé ou exerce encore une activité accessoire en plus de son poste de direction à temps complet. Outre la demande de cumul au titre de l'année 2017 pour réaliser notamment une mission dans une autre commune qui aurait dû faire l'objet d'une mise à disposition de la part de la commune de Montbrison, les demandes de cumul 2019 et 2020 pour faire de l'expertise dans un cabinet privé sont imprécises, ne permettant

⁶⁷ La délibération du 5 mars 2012, prise préalablement à la signature du second contrat, précise que « *au terme de cette période, il reste encore un certain nombre de projets du plan de mandat à mettre en œuvre* », elle crée donc un nouvel emploi non pérenne de chargé de projet pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juin 2012 et met en avant la « *nature particulière des fonctions* ».

⁶⁸ Seul le détail des projets diffère par l'ajout de certains nouveaux projets.

⁶⁹ Par lettre du 9 décembre 2014.

pas à l'ordonnateur de s'assurer du caractère accessoire de l'activité ni de sa conformité au cadre déontologique posé par la loi (art. 25 septies loi du 13 juillet 1983), alors que ce contrôle relève de sa responsabilité.

En effet, contrairement à ce qu'impose la réglementation (notamment l'article 8 du décret du 27 janvier 2017, alors applicable, relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique), aucune indication n'est donnée en ce qui concerne la périodicité de l'activité, sa durée ni ses conditions de rémunération (il est évoqué une « *rémunération à l'heure* » sans autre indication).

L'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre avoir pris acte de ses remarques sur ce point, et précise que la collectivité s'attachera désormais à recueillir l'ensemble des informations permettant de s'assurer du caractère accessoire de l'activité et de sa conformité au cadre déontologique posé par la loi.

6 ANNEXES

6.1 La fiabilité comptable et budgétaire

**Tableau 39 : Illustrations de discordances des montants de la colonne
« Budget précédent » dans les budgets primitifs**

	Chapitre	Montant colonne « Pour mémoire Budget précédent »	Montant inscrit au BP de l'année précédente	Montant des crédits ouverts l'année précédente (Cf. CA)	Observations
BP 2018	65 « Autres charges de gestion courante »	2 643 680 €	2 631 000 €	2 696 680 €	Les montants de la colonne budget précédent ne correspondant à aucun montant
	67 « Charges exceptionnelles »	2 320 €	0 €	13 320 €	
	73 « Impôts et taxes »	10 187 000 €	10 187 000 €	10 240 000 €	Pour un même budget, la colonne budget précédent ne prend pas les mêmes montants de référence : BP 2017 dans un cas, crédits ouverts dans l'autre cas
	74 « Dotations et participations »	4 319 530 €	4 315 000 €	4 319 530 €	
BP 2020	011 « Charges à caractère général »	2 942 600 €	2 940 000 €	2 950 000 €	Les montants de la colonne budget précédent ne correspondant à aucun montant
	66 « Charges financières »	149 500 €	146 000 €	146 000 €	
	73 « Impôts et taxes »	10 520 000 €	10 520 000 €	10 522 000 €	Pour un même budget, la colonne budget précédent ne prend pas les mêmes montants de référence : BP 2019 dans un cas, crédits ouverts dans l'autre cas
	75 « Autres produits de gestion courante »	545 116,69 €	645 000 €	545 116,69 €	
	13 « Subventions d'investissement »	15 000 €	0 €	15 500 €	

Source : documents budgétaires – Retraitement CRC

Les publications de la chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
sont disponibles sur le site internet des juridictions financières :
<https://www.ccomptes.fr>

Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle CS 23624
69503 Lyon Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr