



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MONTLUEL (Ain)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 mai 2025.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail 2024, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montluel de 2019 à 2024.

Le contrôle a été engagé par lettres du 29 mars 2024, adressées à Mme Anne Fabiano-Contigliani, maire depuis le 29 août 2022 et à son prédécesseur, M. Romain Daubié.

La comptable en fonction, Mme Mireille Peltier, a été informée du contrôle par lettre en date du 29 mars 2024.

Lors de sa séance du 22 janvier 2025, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 24 mars 2025, à Mme Fabiano-Contigliani, maire en fonctions, et à M. Romain Daubié, ancien ordonnateur.

Lors de sa séance du 14 mai 2025, la chambre a examiné la réponse qui lui a été transmise par Mme Fabiano-Contigliani, seule à lui avoir été adressée, et a arrêté ses observations définitives, objet du présent rapport.

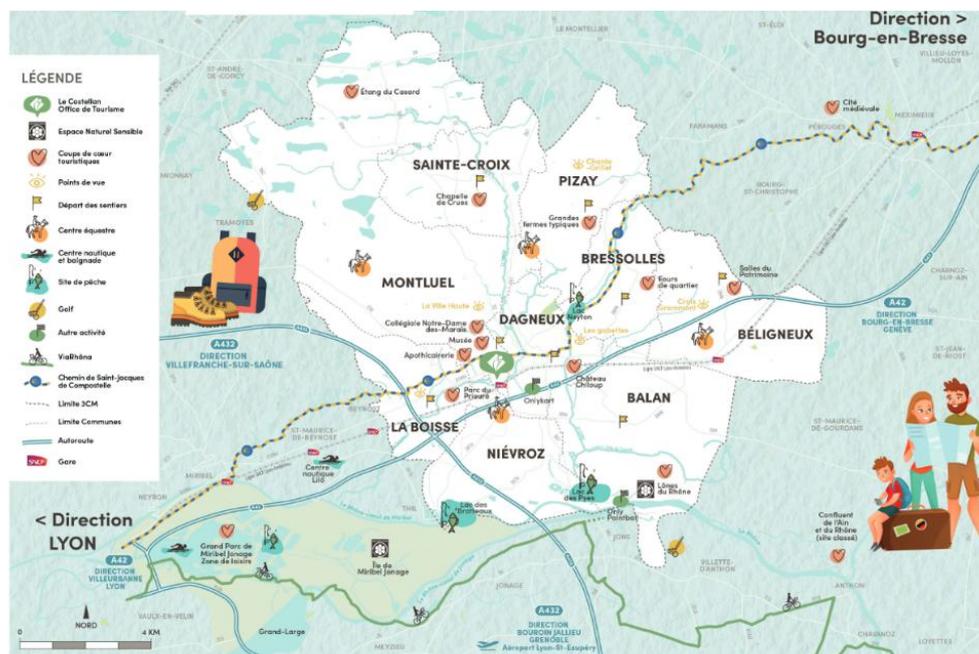
TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	9
2 LA GOUVERNANCE	9
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal	9
2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus.....	10
2.3 Les frais de réception et de restauration	11
2.4 L'attribution des subventions aux organismes tiers	11
2.5 Les relations avec l'intercommunalité	12
2.5.1 Le retour de la compétence en matière de politique de la ville dévolue à l'intercommunalité en 2023	13
2.5.2 Une faible mutualisation des activités communales avec l'intercommunalité	13
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	14
3.1 L'organisation de la fonction et la publication des rapports obligatoires	14
3.2 Les effectifs et la masse salariale	15
3.2.1 L'évolution des effectifs.....	15
3.2.2 L'évolution de la masse salariale	16
3.2.3 Le recrutement des contractuels sur emplois permanents	16
3.2.4 Une rotation du personnel considérable sur la période 2021-2023 et l'absence de recrutement d'un nouveau directeur général des services	17
3.2.5 Les lignes directrices de gestion.....	17
3.3 Le temps de travail	18
3.3.1 Le temps de travail annuel	18
3.3.2 Les autorisations spéciales d'absence	18
3.3.3 Les heures supplémentaires.....	19
3.3.4 L'absentéisme.....	20
3.4 Le régime indemnitaire	20
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	22
4.1 L'organisation générale	22
4.2 La publication des données essentielles des marchés publics	23
4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils	24
4.4 La prise en compte du développement durable dans l'acte d'achat	24
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	25
5.1 La qualité de l'information financière et de la gestion budgétaire.....	25
5.1.1 La publicité des données financières.....	26
5.1.2 Les annexes budgétaires	26
5.2 La fiabilité des comptes.....	27

6 LA SITUATION FINANCIÈRE	28
6.1 La formation de l'autofinancement	28
6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion	28
6.1.2 La capacité d'autofinancement.....	31
6.2 Le financement des investissements.....	32
6.3 L'analyse bilantielle	34
6.3.1 L'endettement.....	34
6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.....	35

SYNTHÈSE

Montluel est une commune et chef-lieu de canton du département de l'Ain. Elle est située à 25 km à l'est de Lyon et sa population est de 6 879 habitants au 1^{er} janvier 2025. Elle appartient à la communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM), créée le 28 décembre 1993 et qui regroupe neuf communes et 25 504 habitants.



Source : site de l'office de tourisme de la 3CM

Une mutualisation qui pourrait être plus ambitieuse avec la 3CM

La 3CM est à l'initiative de mutualisations encore limitées avec ses communes membres. Elle propose dans ce cadre à Montluel des groupements de commande, dans quelques domaines comme, depuis 2018, pour la mise en conformité au règlement européen relatif à la protection des données (RGPD) et depuis 2021, pour la souscription de contrats d'assurance. Depuis octobre 2024, la 3CM mène pour le compte, notamment de la commune de Montluel, les recherches et les demandes de subventions relatifs au financement de ses projets.

Le besoin d'une organisation pérenne à la tête des services de la commune

Au 31 décembre 2023, la commune employait 94 agents, soit 74 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)¹. La chambre rappelle à la commune que le nombre d'emplois budgétaires inscrit au tableau des effectifs doit être régulièrement mis à jour au regard des emplois occupés. En 2022, l'effectif budgétaire est supérieur à l'effectif pourvu (89 en effectif

¹ Les équivalents temps plein travaillés (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de la période de travail des agents sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs.

pourvu mais 115 en effectif budgétaire, soit un écart de de 26 postes). Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à la disposition d'autres entités, ont globalement augmenté de 4,8 % entre 2019 et 2023.

En début de période, la chambre a constaté la présence une dizaine d'agents contractuels à temps non complet. La collectivité a mené une campagne de résorption de l'emploi précaire et titularisé dix agents contractuels qui se trouvaient sur des emplois permanents entre 2023 et 2024.

La commune a connu une quinzaine de mutations ou non renouvellement de contrat et de démissions entre 2020 et 2022. Ces mouvements s'expliquent à la fois par l'effet de rattrapage des mobilités à la suite de la période du COVID mais également par des relations sociales dégradées. Depuis septembre 2023, l'employeur a affiché une volonté de fidéliser les agents. En l'espèce, la commune a procédé à davantage de stagiairisation et transformé des temps non complets en temps complet. Enfin, bien que sa création ne soit pas obligatoire, l'absence de directeur général des services manque à une commune où les besoins d'expertise et de coordination se font sentir. La chambre relève, fin 2024, la présence d'un seul agent de catégorie A (contre cinq en 2021).

Une structuration de la commande publique en cours

En début de période, le secteur de la commande publique manquait d'une organisation centralisée en raison de changements fréquents et qui, dès lors, n'ont pas permis la mise en place de procédures de suivi opérationnelles. Depuis 2023, en l'absence de service spécifique, les marchés publics sont gérés par la responsable des finances. Cette dernière a engagé une structuration des procédures en matière de commande publique. Cependant au moment du contrôle, la collectivité ne disposait pas encore d'un guide de la commande publique, ni de cartographie des achats. Dès lors, la chambre recommande à la commune de rédiger un guide, rappelant les procédures internes, les mesures de publicité adéquates et les règles de computation des seuils.

Une information budgétaire à améliorer au bénéfice des citoyens

La commune dispose d'un site internet, comportant une rubrique « informations » où l'on peut retrouver le tableau des délibérations du dernier conseil municipal, le procès-verbal de séance ainsi que les délibérations proposées au vote. Cependant, il ne comportait pas suffisamment d'informations obligatoires au sens du code général des collectivités territoriales (CGCT) au moment de l'instruction. En effet, différents documents n'y figuraient pas, tels que la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, le rapport sur les orientations budgétaires et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont du vote du budget primitif et du compte administratif. Désormais, la collectivité met à disposition des citoyens ces différents documents sur son site internet. Enfin, elle ne publie pas la liste des subventions de plus de 23 000 € versées aux associations.

En dépit d'une situation financière encore saine, la commune doit ajuster son niveau d'investissement à ses capacités financières

Les produits de gestion ont progressé de 2,7 % en moyenne par an, entre 2019 et 2023. Ils s'établissent à 6,6 M€ pour ce dernier exercice, notamment grâce aux produits issus de la fiscalité. Le taux de la taxe foncière bâties a progressé en 2021 du fait du transfert à la commune du taux préalablement appliqué par le département. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est resté stable sur la première période contrôlée. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée par la fraction de TVA reversée par l'État. Les taux de fiscalité de la commune demeurent encore inférieurs à ceux constatés au niveau départemental.

Les charges de gestion sont en augmentation modérée (+ 1,7 % en moyenne) sur la période. Elles s'établissent à 5,4 M€ pour 2023. La progression provient principalement d'une augmentation des charges à caractère général (+ 6,1 %).

La commune a réalisé 4,7 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2023 dont près de 1,35 % en 2024. Dès lors, la chambre invite la commune de Montluel à une certaine vigilance sur le niveau de ses investissements au regard d'une capacité d'autofinancement (CAF) nette relativement faible. À ce titre, il serait souhaitable de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement afin de mieux corréliser le niveau d'investissement aux capacités financières de la commune.

De 2019 à 2023, l'encours de dette au 31 décembre est passé de 5,4 M€ à 3,6 M€. En 2023, il représentait 581 € par habitant, contre 780 € pour la strate², ce qui traduit un important désendettement de la commune. Si elle consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, déduction faite de sa trésorerie, il lui faudrait 3,5 ans pour se désendetter, ce qui la place très en-deçà du seuil de 12 ans, généralement considéré comme critique. L'encours de dette ne comporte pas d'emprunts à risques.

² Communes de 5000 à 10 000 habitants, appartenant à un groupement fiscalisé.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. Veiller à procéder à la lecture de la charte de l'élu local prévue par l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales lors du prochain conseil municipal et lors de l'installation du maire en 2026.

Recommandation n° 2. Établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus conformément à l'article L. 2123-24-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 3. Dans le cadre du conventionnement avec des tiers, indiquer les mises à disposition de biens mobiliers et immobiliers en application décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

Recommandation n° 4. Mettre à jour plus régulièrement le tableau des effectifs prévu par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5. Mettre en place un guide de la commande publique en s'appuyant sur les ressources disponibles.

Recommandation n° 6. Mettre en place un recensement des besoins en matière de commande publique par famille homogène, afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils prévu par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

Recommandation n° 7. Mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement afin d'ajuster les projets d'investissement aux capacités de financement communales.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Montluel est située dans le département de l'Ain au sud de la Dombes, et appartient à la Côtière, ensemble de communes situées le long du Rhône. Elle est située à 23 km à l'est de Lyon, à 44 km de Bourg-en-Bresse et à 39 km de Villefranche-sur-Saône et bénéficie d'une bonne desserte autoroutière et ferroviaire (ligne Lyon-Ambérieu-en-Bugey/Bourg-en-Bresse et Genève). La commune, très étendue, se divise essentiellement en trois zones : la ville, la colline boisée de la Côtière et le plateau, terroir agricole réunissant les hameaux de Romanèche, la Saulsaie, Jailleux, le Tresset.

En 2025, la population³ municipale en vigueur au 1^{er} janvier 2025 s'élève à 6 879 habitants, en légère baisse par rapport à 2015. La collectivité relève de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Tableau n° 1 : Évolution démographique 1968-2021

	1968(*)	1975(*)	1982	1990	1999	2010	2015	2021
Population	3 528	4 604	5 450	5 954	6 454	6 999	7 032	6 838
Densité moyenne (hab/km ²)	88,0	114,8	135,9	148,4	160,9	174,5	175,3	170,5

Source : INSEE

Montluel appartient à la communauté de communes de la Côtière à Montluel qui a été créée le 28 décembre 1993, regroupant neuf communes et 25 504 habitants⁴. La commune de Montluel est chef-lieu de canton et siège de l'intercommunalité.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal

Mme FABIANO CONTIGLIANI est maire depuis le 29 août 2022 et succède à M. DAUBIÉ, après l'élection de celui-ci comme député de l'Ain.

La chambre a procédé à plusieurs points de vérification en matière de gouvernance, qui n'appellent pas d'observation (périodicité des réunions du conseil municipal, adoption d'un règlement intérieur⁵, délégations de fonctions aux adjoints au maire). Elle a également vérifié

³ Il s'agit de la population municipale, c'est-à-dire permanente, de référence, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2025.

⁴ Il s'agit du total des populations municipales de chacune des communes membres de l'EPCI de référence en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2025 (date de référence statistique : 1^{er} janvier 2022).

⁵ Délibérations du 17 juillet 2014 et du 26 mai 2020.

le contenu des délégations accordées par le conseil municipal au maire et le fait que ce dernier lui en rende bien compte régulièrement.

Elle relève néanmoins que lors de l'installation du maire, le procès-verbal du 29 août 2022 ne mentionne pas la lecture⁶ de la charte de l' élu local, et la chambre l'invite à y procéder lors du prochain conseil municipal ainsi qu'au prochain renouvellement du mandat.

Recommandation n° 1. Veiller à procéder à la lecture de la charte de l' élu local prévue par l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales lors du prochain conseil municipal et lors de l'installation du maire en 2026.

2.2 L'attribution des indemnités de fonctions aux élus

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées par les articles L. 2123-20 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) en fonction de la strate démographique de la commune. Elles sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

La délibération du 29 août 2022 fixe les taux d'indemnités de la manière suivante : 55 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique pour le maire, 40,3 % de cet indice pour le maire délégué de Cordieux (commune de 540 habitants), 18 % de cet indice pour les adjoints au maire, 6 % de ce même indice pour les conseillers délégués. Les indemnités versées aux élus sont conformes aux dispositions légales.

Tableau n° 2 : Indemnités mensuelles des élus au 31 décembre 2023

	En % de l'indice brut 1027 de la fonction publique	Montant mensuel perçu (1/7/2023)
<i>Maire</i>	55 %	2 247,25 €
<i>Maire délégué⁷ de Cordieux⁸</i>	40,3 %	1 646,62 €
<i>Du 1^{er} au 7^{ème} adjoint</i>	18 %	735,46 €
<i>Du 1^{er} au 5^{ème} conseiller délégué</i>	6%	245,15 €

Source : commune (délibération du 29 août 2022).

Depuis la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (en particulier, les dispositions codifiées à l'article L. 2123- 24- 1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux

⁶ Article L. 2121-7 du CGCT résultant de la loi du 31 mars 2015.

⁷ Selon les dispositions de l'article L.2123-21 du CGCT, le maire délégué perçoit l'indemnité correspondant à l'exercice effectif des fonctions de maire, fixée conformément aux articles L. 2123-20 et L. 2123-23 en fonction de la population de la commune associée de Cordieux (540 habitants).

⁸ Une commune déléguée est une ancienne commune qui, dans le cadre de la création d'une commune nouvelle résultant de la fusion de plusieurs communes conformément aux articles L. 2113-2 et suivants du code général des collectivités territoriales, perd sa qualité de collectivité territoriale mais conserve quelques particularités.

avant l'examen du budget. Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021. La commune de Montluel n'a pas respecté cette obligation.

Recommandation n° 2. Établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus conformément à l'article L. 2123-24-1-1 du code général des collectivités territoriales.

2.3 Les frais de réception et de restauration

Selon l'instruction M14⁹, les dépenses engagées à l'occasion des fêtes ou cérémonies nationales et locales sont imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ; les frais de réception (organisés hors du cadre de ces fêtes et cérémonies) au compte 6257.

Les justificatifs des frais de réception (non constatés à Montluel au cours de la période contrôlée) 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 objet¹⁰.

Les frais de fêtes et cérémonies (compte 6232) connaissent des variations importantes entre 2019 et 2023. La chambre constate une très forte diminution en 2021 à la suite de la crise sanitaire (8 641 €). L'augmentation de 2023 correspond à un report de la facturation de 2022 pour l'enlèvement des illuminations de fin d'année.

Tableau n° 3 : Fêtes et cérémonies

6232	2020	2021	2022	2023
<i>Fêtes et cérémonies</i>	39 245,00 €	8 641,00 €	13 838,00 €	68 123,00 €
<i>Frais de réception</i>	0 €	0 €	0 €	0 €

Source : grand livre.

2.4 L'attribution des subventions aux organismes tiers

Comme le prévoit la réglementation¹¹, la commune a procédé au conventionnement avec les associations¹² auxquelles elle a attribué des subventions supérieures à 23 000 € par an. En revanche, la mise à disposition du public, sous forme électronique, des données essentielles des conventions de subventions, obligatoire en vertu du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017¹³ depuis le 1^{er} août 2017, n'est pas mis en œuvre. Elle doit désormais s'y attacher, en les publiant soit sur son propre site internet, soit sur le portail interministériel existant, en indiquant alors le lien permettant d'y accéder.

⁹ Puis l'instruction budgétaire et comptable M57, depuis le 1^{er} janvier 2024.

¹⁰ CE, 23 décembre 2015, n° 376324.

¹¹ Article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

¹² Racing club de Montluel (48 500 € en 2022).

¹³ Relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Tableau n° 4 : Associations ayant reçu plus de 23 000 € de subventions

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Racing club de Montluel</i>	48 500	48 500	48 500	48 500	48 500
<i>MJC</i>	93 500	88 956	90 744	82 780	83 300

Source : commune de Montluel.

Par ailleurs, la chambre rappelle que le compte administratif doit rendre compte de manière exhaustive des subventions et concours en nature (mise à disposition de locaux) accordés par la collectivité¹⁴. Or, pour l'association Racing club de Montluel, l'annexe au compte administratif ne fait pas apparaître les prestations en nature alors que la collectivité a mentionné dans ses réponses à la chambre la mise à disposition d'un local. Cette mise à disposition est également absente de la convention en date du 22 mars 2024.

Même si la valorisation des locaux mis à disposition n'est pas en elle-même obligatoire, la chambre invite la commune, dans un souci de transparence, à évaluer ces prestations en nature, et lui recommande d'indiquer les mises à disposition de biens dans l'annexe au compte administratif et dans les conventions avec les tiers.

Recommandation n° 3. Dans le cadre du conventionnement avec des tiers, indiquer les mises à disposition de biens mobiliers et immobiliers en application décret du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

2.5 Les relations avec l'intercommunalité

Suite au rapport quinquennal sur l'évolution des attributions de compensation, la communauté de communes de la Côtière à Montluel (3CM) a adopté un nouveau pacte financier et fiscal, le 2 novembre 2023, intitulé « pacte fiscal et financier de solidarité ». Celui-ci vise à réduire les disparités de charges et de recettes entre les communes et tient compte :

- des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences ;
- des règles d'évolution des attributions de compensation (AC) ;
- des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire (DSC) ;
- des critères retenus pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

¹⁴ Article L. 2313-1-2° du CGCT, annexe B1.7 du CA.

L'attribution de compensation¹⁵ ainsi que la dotation de solidarité communautaire sont constantes sur la période¹⁶.

2.5.1 Le retour de la compétence en matière de politique de la ville dévolue à l'intercommunalité en 2023

La politique de la ville est une compétence supplémentaire de la 3CM en application de l'article L. 5214-16 du CGCT susceptible, à ce titre, de faire l'objet d'une restitution en tout ou partie aux communes membres en application de l'article L. 5211-17-1 du même code.

En l'espèce, l'établissement public a considéré que compte tenu de l'organisation territoriale et de la situation des quartiers prioritaires sur le territoire, il n'apparaissait pas pertinent que la communauté de communes soit globalement dotée de cette compétence.

En effet, le seul quartier prioritaire est situé sur le territoire de la commune de Montluel. Dès lors, la 3CM a mis cet élément en avant pour restituer cette compétence à la commune.

Si cette orientation est conforme au principe de subsidiarité, qui consiste à réserver uniquement à l'échelon communautaire ce que l'échelon communal ne pourrait effectuer que de manière moins efficace, en revanche, la 3CM a souhaité maintenir à l'échelon communautaire l'animation et le suivi des dispositifs locaux de prévention par un conseil intercommunal de sécurité et de prévention de la délinquance en application de l'article L. 5211-59 du CGCT.

2.5.2 Une faible mutualisation des activités communales avec l'intercommunalité

L'article L. 5211-4-2 du CGCT précise qu'en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres peuvent se doter de services communs.

2.5.2.1 Quelques mutualisations en matière d'achats publics, de demandes de subvention et de recherche de financement

La 3CM est à l'initiative de groupements de commande avec ses communes membres dont Montluel, dans divers domaines tel que la souscription de contrats d'assurance (convention du 6 juillet 2021) mais également, par convention du 15 octobre 2018, pour la mise en conformité au règlement européen relatif à la protection des données (RGPD) avec l'élaboration de méthodes et d'outils spécifiques.

Depuis octobre 2024, la 3CM assure pour elle-même et pour le compte notamment de la commune de Montluel, les recherches et les demandes de subventions relatifs au financement des projets sur le territoire. Les mutualisations restent ainsi limitées.

¹⁵ L'AC est destinée à neutraliser les conséquences financières des transferts de compétences des communes vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique. Elle constitue une dépense obligatoire pour le redevable dont le montant est en principe égal au montant des impositions transférées par la commune, diminué des charges transférées à l'EPCI. L'impact financier des transferts est théoriquement nul pour les deux niveaux d'administration.

¹⁶ La DSC a pour but de renforcer la solidarité financière entre les membres d'un même EPCI. Son montant fixé librement peut être révisé périodiquement.

2.5.2.2 Le retrait de Montluel du service commun d’instruction des autorisations d’urbanisme

La communauté de communes a mis en place en 2 juillet 2015 un service commun d’instruction des autorisations d’urbanisme pour huit communes. Les missions du service commun et son organisation sont détaillées dans une convention conclue entre la communauté et chaque commune concernée. La refacturation du coût du service est fondée sur le nombre et la typologie des actes d’urbanisme instruits.

À partir de 2021, Montluel est sortie du système de mutualisation mis en place pour l’instruction des autorisations d’urbanisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Même si la valorisation des locaux mis à disposition n’est pas en elle-même obligatoire, la chambre invite la commune, dans un souci de transparence, à évaluer ces prestations en nature, et recommande d’indiquer les mises à disposition de biens dans l’annexe au compte administratif et dans les conventions avec les tiers. Or, pour l’association Racing club de Montluel, l’annexe au compte administratif ne fait pas apparaître ces informations.

La 3CM est à l’initiative de groupements de commande avec ses communes membres dont Montluel, dans divers domaines mais la mutualisation entre l’établissement public et les communes membres restent limitées.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L’organisation de la fonction et la publication des rapports obligatoires

La fonction de gestion des ressources humaines repose sur deux personnes¹⁷. Le service maintient une polyvalence sur tous les dossiers pour garantir la continuité de service. Chaque agent est en mesure d’assurer le traitement des paies, même si chacun a des tâches et des missions propres.

Il existe des fiches de procédures formalisées détaillant les opérations devant être accomplies notamment pour les recrutements, l’évaluation des agents, les accidents du travail.

L’autorité territoriale est tenue de présenter à chaque instance du dialogue social (comité social territorial depuis 2023) placée auprès d’elle un rapport social unique devant être publié chaque année à compter du 1^{er} janvier 2021. Il récapitule les données chiffrées relatives aux différentes caractéristiques du personnel selon une liste d’indicateurs déterminée. En l’espèce, le rapport social unique (RSU) a été produit chaque année conformément à la réglementation en 2021, 2022 et 2023¹⁸.

¹⁷ Une responsable ressources humaines- scolaire- accueil-état civil et une assistante ressources humaines également assistante de prévention.

¹⁸ Article 5 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, codifié à l’article L. 231-1 du code général de la fonction publique, portant sur le rapport social unique.

3.2 Les effectifs et la masse salariale

3.2.1 L'évolution des effectifs

Au 31 décembre 2023, la commune employait 94 agents, soit 74 équivalents temps pleins travaillés (ETPT).

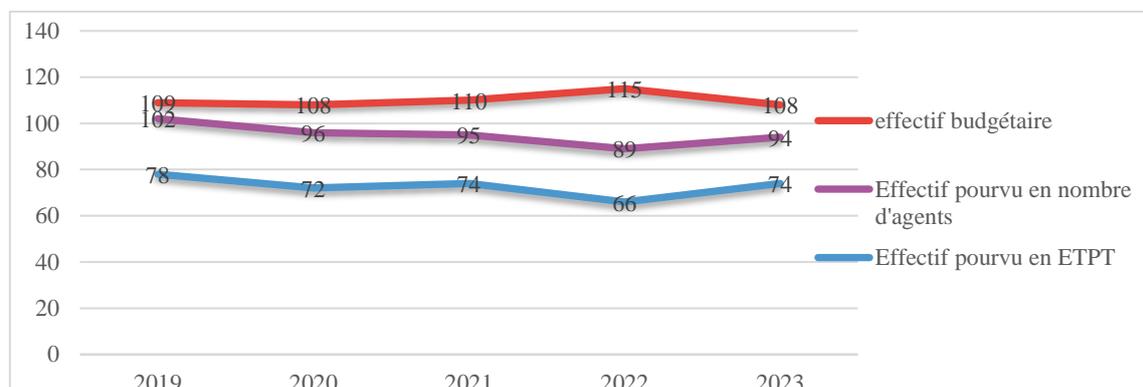
Tableau n° 5 : Effectifs budgétaire, effectifs pourvus, effectifs par catégorie

Emplois permanents (au 31 décembre)	2019	2020	2021	2022	2023
Effectif budgétaire	109	108	110	115	108
Effectif pourvu en nombre d'agents	102	96	95	89	94
Effectif pourvu en ETPT	78	72	74	66	74
Dont agents titulaires	46	48	46	46	55
Dont agents non titulaires	56	48	49	43	38
Part des non titulaires (Non Titulaires / Effectif Pourvu en nombre d'agents)	55 %	50 %	52 %	48 %	40 %
Agent de catégorie A	3	5	5	4	3
Agent de catégorie B	11	11	14	10	10
Agent de catégorie C	88	80	76	75	81

Source : commune de Montluel

La chambre rappelle à la commune que le nombre d'emploi budgétaires inscrit au tableau des effectifs doit être régulièrement mis à jour au regard des emplois occupés. En 2022, l'effectif budgétaire est très supérieur à l'effectif pourvu (89 pour l'effectif pourvu et 115 pour l'effectif budgétaire, soit un écart de 26 postes), sous l'effet d'un climat social dégradé.

Graphique n° 1 : L'évolution des effectifs municipaux



Source : Commune/retraitement CRC

Recommandation n° 4. Mettre à jour plus régulièrement le tableau des effectifs prévu par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

3.2.2 L'évolution de la masse salariale

Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à la disposition d'autres entités, ont augmenté globalement de 4,8% entre 2019 et 2023. Les charges nettes de personnel représentaient 49,88 % des charges courantes en 2022 contre 57,55 % pour la strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité unique). En valeur, et ramenées à l'habitant, elles atteignaient 383 € contre 582 € pour la strate.

Tableau n° 6 : Évolution des rémunérations

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
= Rémunérations du personnel titulaire	1 130 041	1 192 913	1 102 464	1 095 377	1 235 357	2,3%
En % des rémunérations du personnel**	60 %	65,5 %	56,7 %	57,2 %	62,8 %	
= Rémunérations du personnel non titulaire	728 027	625 627	813 771	810 677	732 767	0,2 %
En % des rémunérations du personnel**	38,6 %	34,4 %	41,9 %	42,3 %	37,2 %	
= Rémunérations brutes du personnel (hors atténuations de charges)	1 884 638	1 820 613	1 943 623	1 914 701	1 968 124	1,1 %
= Rémunérations du personnel nettes des atténuations de charges	1 850 987	1 800 076	1 878 899	1 842 240	1 933 336	1,1 %
= Charges totales de personnel (rémunérations + charges sociales, impôts)	2 687 369	2 605 863	2 721 710	2 670 474	2 786 174	0,9 %
- Remboursement de personnel mis à disposition (MAD)	95 664	87 815	81 585	66 136	69 193	- 7,8 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	2 591 705	2 518 048	2 640 125	2 604 338	2 716 982	1,2 %
En % des produits de gestion	43,7%	41,9 %	42,8 %	40,9 %	41,1 %	

Source : comptes de gestion et fiches DGFIP.

L'augmentation de la masse salariale apparaît maîtrisée jusqu'en 2022. Sur l'exercice suivant, la chambre constate une augmentation conséquente mais qui s'explique par les recrutements suite au départ massif d'agents les années précédentes mais également par une politique salariale plus favorable permettant une meilleure attractivité.

3.2.3 Le recrutement des contractuels sur emplois permanents

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon de recrutements de contractuels sur emplois permanents (article L. 332-8 du code général de la fonction publique – CGFP).

Les dossiers de recrutement sont bien tenus : chaque procédure est individualisée et regroupe les candidatures et les procès-verbaux de jury.

En début de période, la chambre a constaté la présence d'une dizaine d'agents contractuels à temps non complet. La collectivité a mené une campagne de résorption de l'emploi précaire en titularisant dix agents contractuels sur emplois permanents entre 2023 et 2024.

3.2.4 Une rotation du personnel considérable sur la période 2021-2023 et l'absence de recrutement d'un nouveau directeur général des services

La commune de Montluel a connu une quinzaine de mutations, non renouvellements de contrat et démissions entre 2020 et 2022.

Ce mouvement s'explique à la fois par l'effet de reprise des mobilités à la suite de la période du COVID mais également par des relations sociales dégradées. La directrice générale des services (DGS) n'a pas demandé le renouvellement de son détachement sur emploi fonctionnel et a quitté la collectivité en 2023. Depuis septembre 2023, l'employeur a affiché une volonté de fidéliser les agents. En l'espèce, la commune de Montluel a procédé à davantage de stagiairisation, et de transformation de postes à temps non complets en temps complet. Par ailleurs, des modalités d'organisation du temps de travail et des avantages sociaux sont institués : mise en place du télétravail et possibilité d'obtenir des tickets restaurant en 2024.

Enfin, bien que sa création ne soit pas obligatoire, l'absence de directeur général des services manque à une commune où les besoins d'expertise et de coordination se font sentir. En effet, fin 2024, la commune ne comptait plus qu'un seul agent de catégorie A contre cinq en 2021.

3.2.5 Les lignes directrices de gestion

Les articles L. 413-1 du CGFP font obligation d'arrêter des lignes directrices de gestion, devant être communiquées aux agents. Elles se composent nécessairement de deux *items* distincts : d'une part, les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours et en matière de mobilité ; d'autre part, la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines. L'article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019¹⁹ précise que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

La commune a fixé en 2021, par un arrêté, des lignes directrices de gestion qui pourraient être plus étoffées. En effet, ce document de deux pages ne reprend pas la politique de la santé, de prévention des risques et d'amélioration des conditions de travail ni celle d'égalité et d'inclusion ou encore de pilotage des données en matière de ressources humaines (RH), de gestion des effectifs et de contribution aux équilibres budgétaires. La chambre invite la collectivité à développer ses lignes directrices de gestion et, par la même, une réflexion sur sa politique de gestion des RH.

¹⁹ Relatif aux lignes directrices de gestion.

3.3 Le temps de travail

3.3.1 Le temps de travail annuel

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001²⁰ fixe la durée hebdomadaire du travail à 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration d'une journée de solidarité institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées. La jurisprudence a établi que cette base de 1 607 heures est à la fois un plancher et un plafond. Cette durée est aujourd'hui reprise par l'article 611-1 du CGFP qui fait référence au droit commun fixé par l'article L. 3121-27 du code du travail.

Une délibération du 15 décembre 2021 fixe la durée du temps de travail à 1 607 heures annuel, ce qui est conforme à la réglementation. Le contrôle de la chambre n'a pas révélé l'existence de jour de congé supplémentaire pouvant conduire à réduire le temps de travail.

3.3.2 Les autorisations spéciales d'absence

La commune a délibéré le 18 octobre 2023 concernant les autorisations spéciales d'absence (ASA), qui permettent à un agent de s'absenter pour certains motifs, sans avoir recours à ses congés annuels. Le tableau fourni par la collectivité ne prend pas en compte, par exemple, la naissance d'un enfant, contrairement à ce que permet le dispositif applicable aux agents relevant de l'État. Au contraire, les ASA à Montluel sont plus favorables que celles prévues pour les agents de l'État notamment s'agissant du mariage d'un enfant (trois jours d'ASA pour Montluel contre zéro pour les agents de l'État) ou du décès du conjoint (huit jours d'ASA pour Montluel contre trois pour les agents de l'État). En revanche, la chambre relève une ASA en cas de décès d'un enfant de huit jours, non conforme aux dispositions de l'article L. 622-2 du CGFP, le minimum étant de 12 jours :

Tableau n° 7 : Comparaison Montluel / État

	Montluel	État
<i>Naissance ou adoption</i>	0	3
<i>Mariage / PACS de l'agent</i>	5	5
<i>Mariage / PACS d'un enfant</i>	3	0
<i>Mariage / PACS d'un proche (ascendants, frères, sœurs)</i>	1	0
<i>Maladie très grave du conjoint</i>	3	3 ²¹
<i>Décès du conjoint</i>	8	3
<i>Décès des enfants</i>	8	12 ou 14 + 8 j ²²
<i>Décès des parents</i>	3	3

²⁰ Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

²¹ Maladie très grave pour les agents de l'État (Instruction n°7 du 23 mars 1950).

²² Depuis le 21 juillet 2023, aux termes de l'article L. 622-2 du CGFP.

	Montluel	État
<i>Décès des beaux-parents</i>	3	0
<i>Décès des grands-parents</i>	2	0
<i>Décès des frères, sœurs, beaux-frères, belles-sœurs</i>	2	0
<i>Décès d'un oncle, tante, cousin germain, neveu</i>	1	0
<i>Garde d'enfant malade jusqu'à 16 ans ou handicapé sans limite d'âge</i>	6 ou 12	6 ou 12*** ²³

Source : délibération du 18 octobre 2023, portail de la fonction publique, et CGFP.

3.3.3 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu en priorité à un repos compensateur ou, à défaut, à une indemnisation²⁴. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002- 60 du 14 janvier 2002²⁵ modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) sauf pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Dans ces cas, un décompte déclaratif est possible à condition qu'il soit contrôlable. Le décret précité limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation.

Leur règlement est subordonné à l'approbation par l'assemblée délibérante d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires²⁶.

En l'espèce, la délibération du 22 mai 2019 prévoit des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) mais sans indiquer précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

Contrairement aux dispositions légales²⁷, la commune de Montluel ne dispose pas d'un contrôle automatisé du temps de travail. Les heures supplémentaires sont effectuées à la demande du chef de service pour pallier un surcroît d'activité temporaire ou en remplacement d'agents absents.

Les IHTS sont, au choix, récupérées ou rémunérées (délibération du 22 mai 2019). Dans ce dernier cas, l'agent complète une fiche individuelle mensuelle expliquant le nombre d'heures et leur fondement. Cette feuille est transmise par le chef de service au service RH, afin d'être comptabilisée sur la paie suivante, selon le service fait.

²³ Six jours ou 12 jours si l'agent assume seul la charge de l'enfant, si son conjoint est à la recherche d'un emploi, ou s'il ne bénéficie pas, par son emploi, d'aucune autorisation d'absence rémunérée pour soigner son enfant ou pour en assurer momentanément la garde.

²⁴ La circulaire du ministre délégué aux libertés locales en date du 11 octobre 2002 indique toutefois que la compensation peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur.

²⁵ Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

²⁶ Décrets des 25 mars 2007 et 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé reprenant les mêmes dispositions pour le règlement d'IHTS.

²⁷ Circulaire du 31 mars 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique.

Tableau n° 8 : Évolution des heures supplémentaires

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Payées (en nombre d'heures)</i>	468	244	400	626 ²⁸	220

Source : Fichiers de paye et commune.

3.3.4 L'absentéisme

L'absentéisme à Montluel trouve son origine à la fois au regard du climat social dégradé comme évoqué infra mais également du fait de la situation de deux agents en situation de longue maladie, en 2021 et 2022.

Tableau n° 9 : L'absentéisme

En jours	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Maladie ordinaire</i>	961	909	1 134	1 306	957
<i>Longue maladie et longue durée</i>	627	1 070	1 459	1 308	1 014
<i>Accidents de service et maladie professionnelle</i>	51	8	54	231	98
Total (a)	1 639	1 987	2 647	2 845	2 069
<i>ETPT (b)</i>	87	80	84	83	96
<i>Jours ouvrés (c)</i>	226	253	229	253	251
Taux d'absentéisme par ETPT (a x 100/b x c)	8,30 %	9,76 %	13,83 %	13,61 %	8,60 %

Source : commune de Montluel – retraitement CRC.

3.4 Le régime indemnitaire

L'assemblée délibérante de la commune 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 1991²⁹).

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale, en vertu du principe de parité³⁰. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent.

Lorsque les services de l'État servant de référence aux cadres d'emplois de la FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de

²⁸ Augmentation liée aux élections présidentielles et législatives.

²⁹ Pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³⁰ Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 devenu l'article L. 714-4 du CGFP.

ces deux parts et en fixe les critères d'attribution. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

La commune de Montluel a mis en place le RIFSEEP par délibérations du 28 septembre 2016, modifiée le 14 décembre 2016 puis le 10 juillet 2020, du fait de l'intégration de cadres d'emploi non éligibles lors de la première mise en place du RIFSEEP (ingénieurs territoriaux, techniciens territoriaux, éducateurs territoriaux, puéricultrices territoriales, auxiliaires de puériculture territoriaux).

Les délibérations des 28 septembre et 14 décembre 2016 prévoient le versement de l'IFSE pour les agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public (engagés sur les fondements de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, alors en vigueur). En revanche, elles excluent du CIA les agents contractuels de droit public (« *le CIA est attribué aux agents titulaires et stagiaires* »). Cette disposition ne paraît pas conforme aux principes de l'article L. 714-5 du CGFP qui prévoit une indemnité servie en deux parts. Une délibération mettant en place le RIFSEEP sur la base de la seule IFSE liée aux fonctions sans tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir est ainsi irrégulière. La jurisprudence³¹ rappelle que seules les missions exercées par l'agent contractuel sont à prendre en compte pour définir le montant du RIFSEEP octroyé. Aucun CIA n'est effectivement versé aux agents contractuels.

La commune a le choix d'inclure ou non les agents contractuels dans le dispositif du RIFSEEP, mais dès lors qu'elle étend le RIFSEEP aux contractuels, elle se doit d'appliquer, pour le versement du CIA, des critères exclusivement fondés selon l'article 4 du décret n° 2014- 513 du 20 mai 2014 sur l'engagement professionnel et la manière de servir, à l'exclusion de tout critère lié au statut des agents.

Le conseil municipal a défini différents groupes de fonctions pour chaque cadre d'emploi éligible et a fixé, pour chacun d'entre eux, un plafond pour la part de l'IFSE et pour celle du CIA, dans la limite du plafond applicable aux corps équivalents de l'État.

S'agissant de l'IFSE, les postes ont été cotés en fonction du niveau d'expertise et de responsabilité, conformément aux critères posés par l'article 2 du décret précité, et en fixant un montant plafond pour chacun d'entre eux, dans les limites réglementaires.

La commune a prévu un réexamen en cas de changement de fonctions ou d'emploi, ou de cadre d'emplois et au moins tous les quatre ans, comme l'exige la réglementation.

Les délibérations prévoient le versement d'un CIA en fonction de la valeur professionnelle et de l'investissement de l'agent, appréciés lors de l'entretien professionnel.

La délibération du 14 décembre 2016 prévoit une modulation du versement de l'IFSE à la baisse en cas d'absentéisme (maintien de l'IFSE, si le nombre de jours d'arrêts est inférieur ou égal à cinq jours, en continu ou discontinu ; versement pour moitié si le nombre de jours d'arrêts est compris entre six et dix jours, dans les mêmes proportions que le traitement ;

³¹ TA de Nantes, n° 2106895 du 2 juin 2022. Le RIFSEEP créé par décret du 20 mai 2014 peut être accordé aux agents contractuels de droit public recrutés sur le fondement des articles L. 332-8, L. 332-13, L. 332-14, L. 332-23 et L. 332-24 du CGFP.

suspension si le nombre de jours d'arrêts est supérieur à 10 jours. Cette délibération est conforme à la réglementation.

Les personnes placées en position de congés de longue maladie, maladie grave, ou longue durée n'ont pas perçu d'indemnité (RIFSEEP, ni IFSE, ni CIA) durant la période contrôlée³².

La chambre invite la commune à revoir le RIFSEEP pour prévoir le versement du CIA pour les agents contractuels de droit public (recrutés sur le fondement des articles L. 332-8, L. 332-13, L. 332-14, L. 332-23 et L. 332-24 du CGFP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au 31 décembre 2023, la commune employait 94 agents, soit 74 équivalents temps pleins travaillés (ETPT). La chambre rappelle à la commune que le nombre d'emploi budgétaires inscrit au tableau des effectifs doit être régulièrement mis à jour au regard des emplois occupés. En 2022, l'effectif budgétaire est très supérieur à l'effectif pourvu. Les charges de personnel, nettes des remboursements des agents que la commune met à la disposition d'autres entités, ont globalement augmenté de 4,8 % entre 2019 et 2023 ; en valeur, et ramenées à l'habitant, elles atteignent 383 € contre 582 € pour la strate.

La commune de Montluel a connu des mutations, des non renouvellements de contrat et des démissions entre 2020 et 2022. Ce mouvement s'explique à la fois par l'effet de rattrapage des mobilités à la suite de la période du COVID mais également par des relations sociales dégradées. Depuis septembre 2023, l'employeur a affiché une volonté de fidéliser les agents de différentes façons. Enfin, bien que cela ne soit pas obligatoire, la chambre s'étonne de l'absence de directeur général des services dans une commune où les besoins d'expertise et de coordination se font sentir. En effet, fin 2024, la commune ne comptait plus qu'un seul agent de catégorie A contre 5 en 2021.

Enfin, la chambre invite la commune à étoffer ses lignes directrices de gestion et à modifier le RIFSEEP en ce qui concerne les agents contractuels de droit public.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation générale

En matière de commande publique, le maire dispose d'une délégation permanente du conseil municipal, établie par délibération en date du 29 août 2022 pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et*

³² Pour la fonction publique d'État, le décret n° 2010-997 du 26 août 2010 ne permettait pas le versement de régime indemnitaire pendant les congés de longue maladie, longue durée, ou grave maladie. Ce décret a été modifié par le décret n° 2024-641 du 27 juin 2024 : à compter du 1^{er} septembre 2024, les agents de l'État bénéficient du maintien d'une partie du régime indemnitaire pendant les périodes de congés de longue maladie, ou grave maladie (CLM, CGM). En revanche, les primes restent suspendues en cas de placement en congé de longue durée (CLD).

des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

En début de période, le secteur de la commande publique manquait d'une organisation centralisée en raison de changements fréquents qui n'ont pas permis la mise en place de procédures de suivi opérationnelles. Depuis 2023, bien qu'il n'existe pas de service consacré à la commande publique, les marchés publics sont gérés par la responsable des finances. La chambre relève que cette dernière a entamé une structuration des procédures en matière de commande publique qui a permis de mettre en place une organisation et une gestion des pièces de marchés satisfaisante.

Cependant au moment du contrôle de la chambre, la collectivité ne dispose pas encore d'un guide de la commande publique, ni de cartographie des achats. Dès lors, la chambre recommande à la commune de rédiger un guide, rappelant les procédures internes, les mesures de publicité adéquates et les règles de computation des seuils.

Recommandation n° 5. Mettre en place un guide de la commande publique en s'appuyant sur les ressources disponibles.
--

4.2 La publication des données essentielles des marchés publics

Depuis le 1^{er} janvier 2024, pour les marchés publics notifiés à compter du 1er janvier 2024 et contrats de concession, de nouvelles normes en matière d'ouverture des données de la commande publique s'imposent à la commune. Codifiée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique, l'obligation est faite aux acheteurs de publier sur le portail national des données ouvertes, les données essentielles des marchés publics³³ et des contrats de concessions, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public ou porterait atteinte à un secret protégé par la loi.

Ces données essentielles portent sur la procédure de passation, le contenu du contrat, l'exécution (modification et sous-traitance). L'annexe 15 du code, relative aux données essentielles des marchés publics, et l'annexe 17, relative aux données essentielles des contrats de concession, énumère les données devant être publiées sur le portail national des données ouvertes ainsi que les modalités de leur publication.

Au moment de l'instruction, la commune ne satisfaisait pas à cette obligation. Mais depuis lors, le site de la commune propose un accès libre aux données essentielles de ses marchés.

³³ Sont concernés par l'obligation de publication des données essentielles tous les marchés publics (marchés et accords-cadres) répondant à un besoin dont la valeur est supérieure ou égale à 40 000 € HT, toutes tranches comprises, toutes reconductions comprises, sur toute la durée possible.

4.3 La vérification du respect des règles de computation des seuils

Au-delà d'un certain seuil, les règles de la commande publique imposent une publicité et une mise en concurrence. Ce seuil était fixé à 25 000 € HT à partir de 2016. Il a été relevé à 40 000 € HT à compter du 1^{er} janvier 2020³⁴.

Les règles de computation des seuils imposent aux acheteurs de déterminer la nature et l'étendue de leurs besoins avec précision³⁵. Ils ne peuvent se soustraire à l'application des procédures en scindant leurs achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles prévues par la réglementation. Cette dernière oblige à prendre en compte la valeur totale des travaux se rapportant à une opération, et, s'agissant des fournitures et services, la valeur totale annuelle 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.

La commune a déclaré ne pas disposer d'outil informatique permettant la computation des seuils (le logiciel de comptabilité utilisé ne permet pas de saisir la nomenclature par famille homogène). Elle effectue un recensement par tiers et multiplie les montants par trois exercices afin de déterminer le seuil procédural à retenir. Néanmoins, cette méthode, qui ne prend pas en compte la notion de famille homogène, porte le risque de ne pas englober tous les achats relevant d'une même famille de biens ou de services.

La chambre a contrôlé plusieurs marchés tels que les transports scolaires et périscolaires, la fourniture de produits d'entretien ou l'extension du cimetière de Jailleux. Le niveau de publicité comme les procédures utilisées sont conformes au code de la commande publique.

Recommandation n° 6. Mettre en place un recensement des besoins en matière de commande publique par famille homogène, afin de s'assurer du respect des règles de computation des seuils prévu par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

4.4 La prise en compte du développement durable dans l'acte d'achat

La prise en compte du développement durable dans la commande publique est une obligation qui peut intervenir à tous les stades de la procédure : définition des besoins, sélection des offres, conditions d'exécution des prestations.

Le service de la commande publique veille à l'intégration dans les marchés de la commune de spécifications techniques, de variantes environnementales et/ou la mise en place de critères environnementaux et sociaux. Ainsi, lors du contrôle de la chambre et à titre d'exemple, le marché de travaux de voies et réseaux divers (VRD) 2021 comme celui du transport scolaire prennent en compte des considérations relatives à l'environnement et l'écologie parmi les critères de sélection (valeur technique = 40 % dont 10 % pour les critères précités). La chambre note cependant que le suivi de ce type de critère devrait être assuré dans un tableau retraçant toutes les procédures de marchés.

³⁴ Article 28 du code des marchés publics puis article 30.I.8 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et, enfin, article R. 2122-8 du code de la commande publique.

³⁵ Article 27 du code des marchés publics, articles 20 et suivants du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics puis articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En début de période contrôlée par la chambre, le secteur de la commande publique manquait d'une organisation centralisée en raison de changements fréquents qui n'ont pas permis la mise en place de procédures de suivi opérationnel. Depuis 2023, bien qu'il n'existe pas de service consacré à la commande publique, les marchés publics sont gérés par la responsable des finances. La chambre relève que cette dernière a entamé une structuration des procédures en matière de commande publique qui a permis de mettre en place une organisation et une gestion des pièces de marchés satisfaisante.

Cependant au moment du contrôle de la chambre, la collectivité ne disposait pas encore d'un guide de la commande publique, ni de cartographie des achats. Dès lors, la chambre lui recommande de rédiger un guide, rappelant les procédures internes, les mesures de publicité adéquates et les règles de computation des seuils.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La chambre a contrôlé la gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations lesquels n'appellent pas de remarque.

5.1 La qualité de l'information financière et de la gestion budgétaire

La chambre a examiné plusieurs points qui n'appellent pas d'observation : le respect du calendrier budgétaire, la qualité des prévisions budgétaires, la comptabilisation des restes à réaliser, la détermination et l'affectation des résultats.

La qualité du rapport sur les orientations budgétaires 2019 (ROB)³⁶ présenté au conseil municipal paraissait largement perfectible, la préfecture de l'Ain ayant rappelé à la commune de Montluel, dans un courrier du 20 février 2020, ses obligations en ce domaine. Depuis, les ROB 2021, 2022 et 2023 étaient conformes à ce que la réglementation impose. Pour sa part, le ROB 2024 ne présente pas les engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement, et ce, ni en dépenses, ni en recettes. De même, le ROB 2024 indique l'évolution du capital restant dû au 31 décembre 2023 mais ne fournit pas d'indication sur la structure de l'encours de dette (notamment aucune indication sur la nature des taux, fixes ou variable). Si le ROB 2024 indique l'évolution de la CAF nette de 2019 à 2022 et 2023 (à titre provisoire), il n'évalue pas, pour 2024, l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice concerné.

³⁶ Dans les communes de plus de 3 500 habitants, l'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire la présentation au conseil municipal d'un rapport sur les orientations budgétaires (ROB), débattu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif.

La chambre invite la commune de Montluel à maintenir un niveau de qualité satisfaisant dans la rédaction de ses ROB.

5.1.1 La publicité des données financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-1 du CGCT prévoit, depuis le 1^{er} août 2015, que trois documents d'information financière³⁷ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité :

- une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux ;
- le rapport sur les orientations budgétaires (art. L. 2312-1 du CGCT) ;
- la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121- 12 du CGCT).

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 rapportent.

La commune dispose d'un site internet, comportant une rubrique informations où l'on peut retrouver le tableau des délibérations du dernier conseil municipal, le procès-verbal de séance ainsi que les délibérations proposées au vote. Néanmoins, les documents mentionnés ci-dessus n'étaient pas présents au moment de l'instruction. Depuis lors, la commune de Montluel les a mis en ligne sur son site internet. Par ailleurs, elle ne publie pas les subventions de plus de 23 000 € versées aux associations.

La commune est donc invitée à se conformer à la réglementation en publiant en ligne les documents financiers précités, dans un souci de transparence et d'information du citoyen.

5.1.2 Les annexes budgétaires

Les annexes règlementaires aux budgets et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. L'instruction budgétaire et comptable M14 rappelle que les annexes constituent la quatrième partie du budget qui « *vise à compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux. La production de ces états est obligatoire. Certains éléments sont nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer et aider à la prise des décisions relatives au budget* ». Elles revêtent une importance particulière car elles constituent bien souvent la seule source d'information des élus et citoyens sur la situation financière de la collectivité. Leur caractère normalisé permet en outre de lire facilement les données de n'importe quelle collectivité.

En l'espèce, les annexes aux comptes administratifs sont correctement renseignées (en particulier, les états de la dette, les méthodes utilisées pour les amortissements, les provisions

³⁷ Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, le ROB et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif.

pour risques, l'état du personnel, la liste des organismes dans lesquels la commune a pris un engagement financier, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune, les variations du patrimoine). Toutefois, si l'annexe des concours versés aux organismes de droit privé indique bien le montant des subventions versées, elle ne mentionne pas les mises à disposition de biens.

5.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes a été examinée au regard des dispositions législatives et réglementaires du CGCT, des prescriptions des instructions budgétaires et comptables (M14) et du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui met en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle.

Dans le cadre du contrôle, la chambre a détecté quelques erreurs d'imputation comptable qui, si elles ne remettent pas en cause l'appréciation globale de la performance financière de l'établissement, peuvent conduire à des erreurs d'interprétation.

Ainsi, le total des rémunérations des personnels titulaire et non titulaire est cohérent (en augmentation moyenne annuelle de l'ordre de 1 % de 2019 à 2023). En revanche, la répartition entre la rémunération principale et les primes et indemnités n'est pas correcte, en particulier de 2021 à 2022 (pour les agents non titulaires) et 2023 (pour les titulaires).

S'agissant des personnels titulaires, les dépenses imputées au compte 64118 « autres indemnités » (autres que le supplément familial de traitement, l'indemnité de résidence et la NBI) sont inférieures à 30 000 € en 2023 (alors qu'elles s'élèvent à plus de 0,1 M€ de 2019 à 2022). L'essentiel de ces indemnités a été comptabilisé à tort au compte 64111 « rémunérations principales » au cours de l'exercice 2023. Cette erreur explique une augmentation du montant des rémunérations principales en 2023 (de l'ordre de 0,22 M€, soit une hausse de 23 % entre 2022 et 2023), et une forte diminution des primes et indemnités versées en 2023.

S'agissant des personnels non titulaires, le supplément familial de traitement et l'indemnité de résidence (dont peuvent bénéficier les agents non titulaires) qui devraient être comptabilisés au compte 64132, ont été imputés à tort au compte 64131 « rémunérations » en 2021 et 2022 ; de même, les primes et autres indemnités (qui auraient dû être comptabilisées au compte 64138) ont été imputées principalement au compte 64131, de 2021 à 2022 (le montant figurant au compte 64138 s'élève à 625 € en 2021 et à près de 419 € en 2022). Cette erreur explique une diminution des primes et indemnités (entre 2020 et 2021), et une hausse des primes et indemnités versées en 2023.

Tableau n° 10 : Évolution des rémunérations du personnel de la commune de Montluel

Budget principal en €	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunération principale du personnel titulaire (compte 64111)	967 897	1 026 986	943 296	948 988	1 170 055
Autres indemnités (64118)	125 723	126 027	122 563	111 480	28 412
Autres indemnités (comptes 64112 et 64113) (dont SFT, indemnité de résidence, NBI)	36 422	39 900	36 605	34 908	36 890
Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 130 041	1 192 913	1 102 464	1 095 377	1 235 357
Rémunérations principales du personnel non titulaire (64131)	698 060	612 539	813 146	810 258	707 236

<i>Primes et indemnités (dont SFT, indemnité de résidence, primes et autres indemnités)</i>	29 968	13 087	625	419	25 531
<i>Dont SFT et Indemnité de résidence (64132)</i>	0	0	0	0	12 622
<i>Dont Primes et autres indemnités (64138)</i>	29 968	13 087	625	419	12 909
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	728 027	625 627	813 771	810 677	732 767
<i>En % des rémunérations du personnel**</i>	38,6 %	34,4 %	41,9 %	42,3 %	37,2 %

Source : compte administratif, compte de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune dispose d'un site internet comportant une rubrique « informations ». Néanmoins, au moment de l'instruction, différents documents obligatoires en étaient absents : la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointes au budget primitif et au compte administratif permettant aux citoyens d'en saisir les enjeux ; le rapport sur les orientations budgétaires ; la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif. Désormais, la collectivité met à disposition des citoyens ces différents documents sur son site internet. Enfin, elle ne publie pas les subventions de plus de 23 000 € versées aux associations.

Quelques erreurs d'imputation comptable ont été relevées, concernant en particulier les primes et indemnités (versées au personnel titulaire en 2023 et au personnel non titulaire en 2021 et 2022). Si ces erreurs ne remettent pas en cause l'appréciation globale de la performance financière, elles peuvent conduire à des erreurs d'interprétation.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune de Montluel n'a plus de budget annexe depuis le 1^{er} janvier 2020, la compétence en matière d'eau et d'assainissement ayant été transférée à la communauté de communes. En conséquence, la présente analyse financière porte exclusivement sur le budget principal de la commune.

6.1 La formation de l'autofinancement

6.1.1 L'évolution des charges et des produits de gestion

6.1.1.1 L'évolution des produits de gestion marquée par une augmentation de la pression fiscale

Les produits de gestion ont progressé de 2,7 % en moyenne par an, entre 2019 et 2023. Ils s'établissent à 6,6 M€ pour ce dernier exercice.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	2 791 160	2 972 252	2 928 480	3 070 391	3 340 392	4,6 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	757 956	762 088	756 815	757 557	792 474	1,1 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 549 116	3 734 340	3 685 295	3 827 948	4 132 866	3,9 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	1 151 164	1 059 219	1 204 234	1 161 863	1 240 619	1,9 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	1 236 669	1 216 089	1 281 573	1 373 298	1 231 681	- 0,1 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	5 936 950	6 009 648	6 171 101	6 363 109	6 605 165	2,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Les produits issus de la fiscalité : le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a progressé en 2021 sous l'effet du transfert du taux précédemment voté par le département³⁸. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est resté stable sur la première période contrôlée par la chambre. Les taux de fiscalité de la commune demeurent encore inférieurs à ceux pratiqués au niveau départemental. Enfin, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée par la fraction de TVA reversée par l'État³⁹.

Tableau n° 12 : Évolution des taux de la fiscalité locale

En %	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Moyenne strate 2023
<i>Taxe d'habitation</i>	10,42 %			10,42 %	11,20 %	11,20 %	18,70 %
<i>Taxe foncier bâti</i>	12,50 %	12,50 %	26,47 %	26,47 %	28,47 %	29,47 %	31,35 %
<i>Taxe foncière non bâtie</i>	43,52 %	43,52 %	43,52 %	43,52 %	45,52 %	46,52 %	49,60 %

Source : états fiscaux n°1259

Les ressources d'exploitation sont en légère augmentation sur la période (+1,9% de variation annuelle moyenne - VAM) passant de 1,15 M€ en 2019 à 1,24 M€ en 2023. Le

³⁸ L'article 16 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu le transfert en 2021 de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes par le transfert du taux départemental d'imposition au niveau communal).

³⁹ La suppression progressive de la taxe d'habitation a été achevée en 2023. Seuls les logements vacants et les résidences secondaires y restent soumis. Pour les communes, la perte de recette est compensée par le transfert de la part de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les départements et des frais de gestion perçus par l'État. La loi de finances pour 2020 prévoit en outre le calcul d'un coefficient correcteur conduisant à neutraliser les écarts entre le produit perçu par les communes et après le transfert de fiscalité. Par ailleurs, avant cette réforme, l'État versait aux communes une dotation de compensation des exonérations accordées à certains contribuables au titre de la taxe d'habitation, désormais reprise dans le calcul du coefficient correcteur.

COVID a eu un effet sur l'exercice 2020, marquant une baisse significative des ventes des services et du domaine (de l'ordre de 8 % entre 2019 et 2020).

Les ressources institutionnelles : dès le début de la période sous contrôle, dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics demandée par l'État aux collectivités territoriales, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de la commune a diminué, passant de 564 301 € en 2019 à 511 164 € en 2023 (VAM : - 2,4 %).

Les ressources de fiscalité reversée sont stables sur la période. L'exercice 2023 est néanmoins marqué par une diminution de la contribution au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (- 3,9 %).

La commune perçoit de la part de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre, une attribution de compensation⁴⁰ de 714 112 €, en légère hausseⁱ en 2023 (+ 10 000 €) ainsi qu'une DSC également en légère augmentation sur l'exercice 2023.

Tableau n° 13 : Attribution de compensation brute et DSC

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Attribution de compensation brute</i>	704 112	704 112	704 112	704 112	714 112
<i>Dotation solidarité communautaire</i>	49 967	49 968	49 003	48 747	54 579

Source : comptes de gestion.

En conclusion, les produits de gestion (de 6,36 M€ en 2022) restent, en 2022, inférieurs à ceux des communes appartenant à la même strate⁴¹ (913 € par habitant contre 1 214 €) du fait de taux d'impositions plus faibles qui s'inscrivent néanmoins dans une dynamique de rattrapage des taux moyens communaux au niveau départemental.

6.1.1.2 L'évolution modérée des charges de gestion

Les charges de gestion sont en augmentation durant la période (+ 1,7 % de la VAM) Elles s'établissent à 5,4 M€ pour 2023. La progression provient principalement d'une augmentation des charges à caractère général (+ 6,1 % de la VAM) et plus particulièrement en raison d'une forte augmentation du poste entretiens et réparations (+ 121 % entre 2022 et 2023) et également d'achats d'études de sol en 2022.

En contrepoint, la chambre relève une relative maîtrise de la masse salariale (+ 0,9 % de la VAM) dans un contexte difficile et une diminution des subventions aux personnes privées qui perdure après la fin de la période de pandémie (- 10,1 % de variation annuelle moyenne (VAM) sur la période de 2019 à 2023).

⁴⁰ L'attribution de compensation est le principal flux financier entre les communes et EPCI à fiscalité professionnelle unique. Elle assure la neutralité budgétaire des transferts de charge et de compétences entre l'intercommunalité et les communes membres. Elle correspond, schématiquement, à la différence entre la fiscalité économique et les compétences transférées par les communes aux EPCI à fiscalité professionnelle unique.

⁴¹ La commune de Montluel fait partie de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité unique.

Tableau n° 14 : Évolution des charges de gestion

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	1 454 246	1 463 403	1 528 650	1 592 229	1 840 600	6,1 %
+ <i>Charges de personnel</i>	2 687 369	2 605 863	2 721 710	2 670 474	2 786 163	0,9 %
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles)</i>	674 873	582 699	601 746	597 521	569 036	- 4,2 %
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	303 029	338 840	363 509	309 057	273 303	- 2,5 %
= Charges de gestion (B)	5 119 517	4 990 804	5 215 615	5 169 281	5 469 102	1,7 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

6.1.2 La capacité d'autofinancement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. C'est la ressource fondamentale de la commune, indépendante des produits et charges financières et exceptionnelles.

Les produits de gestion de la commune sur la période 2019-2023 augmentent légèrement, passant de 5,9 M€ en 2019 à 6,6 M€ en 2023 (+ 2,7 % de la VAM). Les charges de gestion passent de 5,11 M€ à 5,4 M€ entre 2019 et 2023 (+ 1,7 % de la VAM). Ainsi l'EBF progresse entre 2019 et 2023 passant de 0,81 M€ en 2019 à 1,13 M€ en 2023 soit une progression de 8,6 % de la VAM.

Le rapport entre l'EBF⁴² et les produits de gestion est généralement considéré comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 20 % et 22 %. Cependant, le niveau constaté sur l'ensemble de la période est inférieur au seuil indiqué.

Tableau n° 15 : L'excédent brut de fonctionnement

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
= <i>Produits de gestion (A)</i>	5 936 950	6 009 648	6 171 101	6 363 109	6 605 165	2,7%
= <i>Charges de gestion (B)</i>	5 119 517	4 990 804	5 215 615	5 169 281	5 469 102	1,7%
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	817 433	1 018 844	955 486	1 193 827	1 136 064	8,6%
<i>En % des produits de gestion</i>	13,8 %	17 %	15,5 %	18,8 %	17,2 %	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

La CAF brute, qui traduit la capacité de la collectivité à financer, par son fonctionnement, ses opérations d'investissement comme les dépenses d'équipement, et le

⁴² Qui correspond à l'excédent des produits courants de gestion sur les charges courantes de gestion et met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette et le paiement des frais financiers.

remboursement de sa dette permet d'évaluer les capacités propres de la commune à réaliser ses projets.

Le rapport entre la capacité d'autofinancement (CAF) brute⁴³ et les produits de gestion est considéré comme satisfaisant lorsqu'il excède 15 %. Il est supérieur à cette valeur sur les exercices 2022 et 2023. En 2022, la CAF brute était de 145 € par habitant contre 203 € pour la strate.

Après déduction du remboursement en capital de la dette, l'autofinancement net (CAF nette) s'élevait à 0,40 M€ en 2023. L'autofinancement est fortement amputé par le remboursement de l'annuité en capital de la dette. Il reste donc peu de marge pour financer les investissements.

Tableau n° 16 : Capacité d'autofinancement (CAF)

En milliers d'€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Excédent brut de fonctionnement</i>	817 433	1 018 844	955 486	1 193 827	1 136 064
<i>+ Résultat financier</i>	- 165 177	- 147 394	- 136 277	- 116 906	- 96 873
<i>- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	33 761	- 18 514	- 40 869	- 67 625	4 697
<i>= CAF brute</i>	686 017	852 936	778 340	1 009 297	1 043 888
<i>En % des produits de gestion</i>	11,6 %	14,2 %	12,6 %	15,9 %	15,8 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	571 494	633 754	672 291	622 695	637 850
<i>= CAF nette ou disponible</i>	114 523	219 183	106 049	386 602	406 039

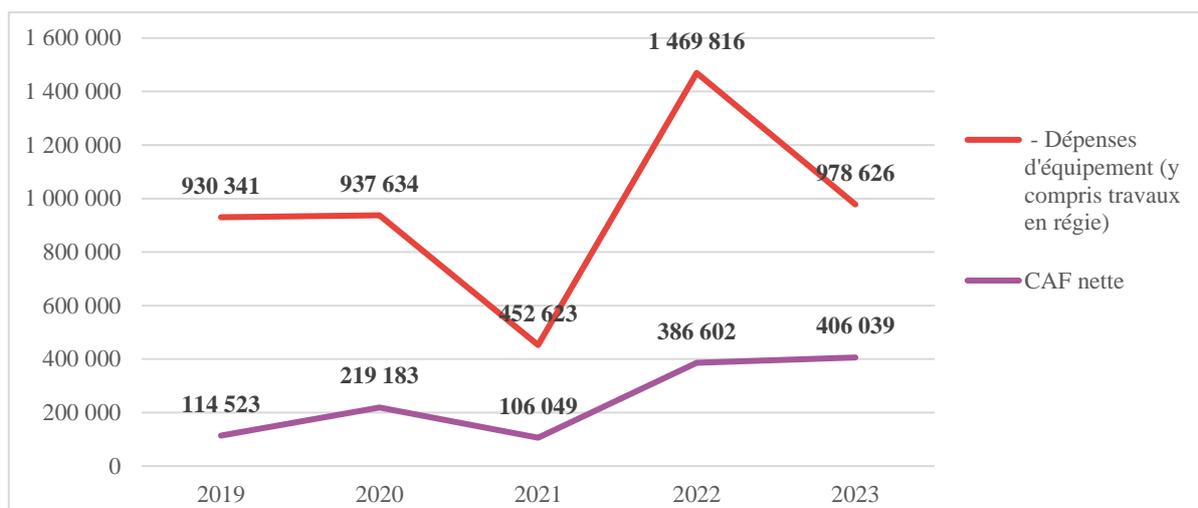
Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

6.2 Le financement des investissements

La commune a réalisé 4,7 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2023. Les principales opérations ont été notamment le nouveau centre social (1,04 M€), la réalisation d'un city-stade (234 000 €), les travaux récurrents de voirie (250 000 €/an en moyenne) et dans les écoles (100 000 €/an en moyenne), la vidéo protection (40 000 €/an en moyenne). L'exercice 2024 constitue le second budget d'investissement en termes de volume financier des exercices de la période) pour près d'1,35 M€.

⁴³ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges de même nature (hors charges et produits calculés comme les dotations aux amortissements et provisions). Cet agrégat met en évidence le niveau des ressources que dégage le cycle de fonctionnement disponible pour assurer le remboursement du capital de la dette.

Tableau n° 17 : Les dépenses d'équipement et CAF nette 2019-2023 en €



Sources : compte de gestion - ROB 2024.

Sur les exercices 2019, 2020 et 2023 les dépenses n'ont pas été couvertes par le financement propre disponible (capacité d'autofinancement et recettes d'investissement, hors emprunt). Ces trois exercices font apparaître un besoin de financement propre de 336 351 € en 2019, 426 326 € en 2020 et 231 867 € en 2023. En complément, la commune a mobilisé des emprunts à hauteur de 735 000 € en 2019, 500 000 € en 2020 et 191 615 € en 2023.

L'exercice 2021 affiche une légère capacité de financement mais dans le contexte du Covid qui a conduit à un arrêt brutal des travaux. L'exercice 2022 a dégagé une capacité de financement propre élevée en raison d'un produit de cession important (+ 1,5 M€).

En 2022, la CAF nette de la commune de Montluel (exprimée en € par habitant) est très inférieure à celle de la strate (55 € par habitant pour Montluel contre une moyenne de la strate de 122 € par habitant) selon la DGFIP.

Tableau n° 18 : Financement propre disponible

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
= CAF nette ou disponible (C)	114 523	219 183	106 049	386 602	406 039	1 232 395
Taxe d'aménagement	95 158	58 293	202 568	112 678	249 565	718 262
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	98 039	192 377	138 511	143 335	65 481	637 743
+ Produits de cession	256 467	107 280	6 320	1 505 000	43 200	1 918 267
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	525 364	338 072	459 834	1 836 569	405 874	3 565 712
= Financement propre disponible (C+D)	639 887	557 254	565 883	2 223 171	811 913	4 798 108
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	68,8 %	59,4 %	125 %	151,3 %	83 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	930 341	937 634	452 623	1 469 816	978 626	4 769 040
- Subventions d'équipement (y compris subventions en	500	0	145 762	26 467	61 899	234 628

En €	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
<i>nature) hors attributions de compensation</i>						
<i>+/- Intégration (+) ou sorties (-) d'immobilisations</i>	0	367 574	-58 112	0	1 000	310 462
<i>- Participations et inv. financiers nets (principalement créance sur EPF de l'Ain compte 27638)</i>	45 947	-321 628	1 108	0	0	- 274 573
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 336 351	- 426 326	26 502	728 888	- 231 867	- 239 155
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	735 000	500 000	0	0	191 615	1 426 615
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	398 649	73 674	26 502	728 888	- 40 252	1 187 461

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

La chambre invite la commune de Montluel à une certaine vigilance dans le niveau de ses investissements au regard d'une CAF nette relativement faible. À ce titre, il serait souhaitable de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement afin de mieux corréler le niveau d'investissement aux capacités financières de la commune.

Recommandation n° 7. Mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement afin d'ajuster les projets d'investissement aux capacités de financement communales.

6.3 L'analyse bilantielle

6.3.1 L'endettement

De 2019 à 2023, l'encours de dette au 31 décembre est passé de 5,4 M€ à 3,6 M€. En 2022, il représentait 581 € par habitant, contre 780 € pour la strate. La chambre constate un fort désendettement de la commune.

Tableau n° 19 : Évolution de l'encours de dette

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dette</i>	5 474 081	5 340 327	4 670 036	4 049 342	3 600 852	- 9,9 %
<i>Ratio de désendettement (Encours de dette / CAF brute) en années</i>	8,0	6,3	6,0	4,0	3,5	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

Si la commune de Montluel consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, il lui faudrait 3,5 ans pour se désendetter, ce qui la place en-deçà du seuil de 12 ans, seuil généralement considéré comme critique.

L'encours de dette ne comporte pas d'emprunts à risques. En 2023, il est composé de 13 prêts à taux fixe (classement⁴⁴ A-1) et un prêt à taux variable (classement B-4) qui est arrivé à échéance le 25 août 2023. La commune de Montluel n'a procédé à aucune renégociation de dettes sur la période contrôlée par la chambre.

6.3.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement progresse de 7 % par an en moyenne de 2019 à 2023. La croissance des ressources stables (y compris avec l'encours de dette qui diminue sur la période) de 1,4 % (VAM) est supérieure à celle des emplois immobilisés (1,2 % VAM), en particulier en 2021 et 2022 (cette situation est principalement liée à une hausse des dotations et réserves).

L'évolution du besoin en fonds de roulement résulte notamment d'une augmentation des créances d'exploitation en 2023 ; cette situation résulte d'un fort accroissement des titres de recettes en fin d'exercice.

Entre 2019 et 2023, le montant de la trésorerie nette a augmenté de 7 % par an en moyenne, évoluant de 1,3 M€ en 2019 à 1,7 M€ en 2023.

Le montant de trésorerie peut être jugé comme satisfaisant lorsqu'il est compris entre 30 et 90 jours de charges courantes. En l'espèce, la trésorerie de Montluel a systématiquement dépassé ce seuil et atteint 2,1 M€ en 2022, soit l'équivalent de 147,9 jours de charges de fonctionnement et 112,9 jours en 2023.

Tableau n° 20 : Trésorerie

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 899 175	1 780 953	1 807 456	2 536 343	2 496 092	7,1 %
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	592 810	342 592	329 853	394 729	774 517	6,9 %
= Trésorerie nette	1 306 365	1 438 362	1 477 602	2 141 614	1 721 575	7,1 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	90,2	102,2	100,8	147,9	112,9	

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les produits de gestion ont progressé de 2,7 % en moyenne par an, entre 2019 et 2023. Ils s'établissent à 6,6 M€ pour ce dernier exercice, notamment grâce aux produits issus de la fiscalité. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a progressé en 2021 sous l'effet du transfert du taux précédemment voté par le département. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est resté stable sur la première période contrôlée par la chambre. La

⁴⁴ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a été compensée par la fraction de TVA reversée par l'État. Les taux de fiscalité de la commune demeurent encore inférieurs à ceux pratiqués au niveau départemental

Les charges de gestion sont en augmentation modérée durant la période (+ 1,7 % de variation annuelle moyenne – VAM) Elles s'établissent à 5,4 M€ pour 2023. La progression provient principalement d'une augmentation des charges à caractère général (+ 6,1 % de VAM) et plus particulièrement en raison d'une forte augmentation du poste entretiens et réparations (+ 121 % entre 2022 et 2023) et également d'achats d'études de sol en 2022.

La commune a réalisé 4,7 M€ de dépenses d'équipement entre 2019 et 2023 dont près d'1,35 M€ pour l'exercice 2024. La chambre invite la commune de Montluel a une certaine vigilance concernant le niveau de ses investissements au regard d'une CAF nette relativement faible. À ce titre, il serait souhaitable de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement afin de mieux corrélérer le niveau d'investissement aux capacités financières de la commune.

De 2019 à 2023, l'encours de dette au 31 décembre est passé de 5,4 M€ à 3,6 M€. En 2023, il représentait 581 € par habitant, contre 780 € pour la strate ce qui marque un important désendettement de la commune. Si la commune de Montluel consacrait l'intégralité de sa CAF brute au seul remboursement de sa dette, il lui faudrait 3,5 ans pour se désendetter, ce qui la place en-deçà du seuil de 12 ans, au-delà duquel ce niveau doit être considéré comme étant critique. L'encours de dette ne comporte pas d'emprunts à risques.



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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes>