

SYNTHÈSE

Une situation financière saine, au service de la politique d'investissements

L'analyse de la situation financière rétrospective de la commune porte sur les exercices 2020 à 2024. Le premier compte financier unique, qui porte sur l'exercice 2024, n'a pas été adopté par le conseil municipal à l'heure de la rédaction du présent rapport, et les données diffusées dans ce rapport sont, à ce stade, provisoires pour cet exercice.

La situation financière de la commune est appréhendée à travers l'évolution de ses soldes intermédiaires de gestion (SIG). L'excédent brut de fonctionnement (EBF), tout d'abord, qui correspond aux marges financières que la commune est en mesure de générer, une fois son fonctionnement quotidien pris en charge, augmente (passant de 7,3 à 8,3 M€) sur les exercices concernés.

Cette stabilité s'est traduite par une hausse parallèle des charges et des produits de gestion. Pour ce qui est des charges, la commune a dû faire face à la hausse des prix de l'énergie et a mis en œuvre de nouvelles actions visant à renforcer l'attractivité de son centre-ville. Dans le même temps, la collectivité a bénéficié du concours de l'Etat, dans un contexte singulier (suppression de la taxe d'habitation, mesures de soutien à l'industrie suite à la crise sanitaire). La chambre note également que la hausse de produits n'a que modérément pesé sur les usagers. Ce constat s'observe en particulier pour les prestations à vocation sociale (accueil périscolaire et restauration scolaire).

Les dépenses de fonctionnement étant maîtrisées, la commune a été en mesure de dégager une capacité d'autofinancement (CAF) satisfaisante, sur l'ensemble de la période sous revue et ce, que soit pris en considération la CAF brute (avant remboursement du capital des emprunts), ou bien la CAF nette (qui prend en compte cette annuité en capital de la dette). Ainsi, le niveau de CAF nette atteint plus de 3 M€ à l'issue de l'exercice 2024.

Ce niveau de CAF nette permet à la commune de ne pas recourir systématiquement à l'emprunt pour financer ses investissements. Le rythme de ceux-ci est jusqu'ici soutenable. La capacité de désendettement¹ de la commune est en effet comprise entre 4,3 et 4,7 années, sur l'ensemble de la période sous revue. Pour rappel, le seuil d'alerte généralement retenu est de 12 années.

Cette situation financière saine constitue la condition *sine qua non* à la réalisation du plan pluriannuel d'investissements (PPI) 2024-2029, qui approche les 56 M€, soit un niveau équivalent (10 M€ / an) à la période précédente.

¹ Cf. nombre d'années nécessaires pour rembourser l'ensemble de ces dettes financières si l'intégralité de la CAF brute y était consacrée.

Ressources humaines : une gestion maîtrisée, mais confrontée à des difficultés de recrutement

Une fiabilité des données RH à améliorer

Au cours de son instruction, la chambre a relevé que le nombre d'emplois ouverts (au sens des emplois budgétaires délibérés par le conseil municipal) est significativement plus élevé que le nombre de postes réellement occupés. Le taux d'occupation (nombre d'emplois pourvus / nombre d'emplois créés) est en baisse de 8 points au cours de la période sous revue et n'atteint plus que 80 % en 2024.

Cette situation, qui peut s'expliquer en partie par les difficultés de recrutement que connaissent les trois volets de la fonction publique actuellement, ne répond toutefois ni à une stratégie ni à un objectif déterminé. Elle est en outre constitutive d'une information erronée donnée tant aux élus qu'aux citoyens. C'est pourquoi, la chambre recommande d'adapter les besoins réels à l'effectif budgétaire, en procédant à la suppression des emplois n'ayant pas ou plus vocation à être pourvus. Cette décision peut être prise au moment où le conseil municipal valide l'actualisation du tableau des emplois.

De même, en matière de recrutement d'agents contractuels, tant sur des emplois non-permanents que permanents, et alors que la réglementation en dispose, peu d'informations sont communiquées aux élus sur les motivations de ce recours. Elle recommande donc d'enrichir les informations y afférentes.

Un pilotage perfectible de la masse salariale et des effectifs

Si la commune de Montbéliard ne dispose pas d'un document unique retraçant sa stratégie en matière de maîtrise des risques ayant une incidence sur la masse salariale, ses services réalisent chaque année une prévision des besoins, sur la base d'un processus en deux temps : en phase de préparation budgétaire (à travers une lettre de cadrage) et en cours d'exercice (avec la réunion d'un comité mensuel). Elle a, par ailleurs, d'ores et déjà estimé à près de 300 000 €/an l'impact de la hausse à venir des cotisations auprès de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

La chambre a toutefois relevé des incohérences dans les différents documents de prospective qui lui ont été transmis. Ce qui est préjudiciable à l'analyse qu'en font les services et, *in fine*, à la réponse qui en est donnée. C'est pourquoi, la chambre invite la commune à fiabiliser ses données en la matière. Le projet d'acquiescer en 2025 une application informatique dédiée à ce pilotage permettra d'atteindre cet objectif.

Une politique de fidélisation et d'attractivité initiée récemment, dont les effets ne peuvent être mesurés à ce stade

Dans un contexte de recul de l'emploi industriel et de solde migratoire négatif (dans une publication récente, l'Insee anticipe une baisse de 11 % du nombre d'actifs d'ici 2050 à l'échelle de la région), la zone d'emploi de Montbéliard verrait l'emploi industriel diminuer de près d'1/5 d'ici à trente ans. Et, selon cette même étude, les professions intermédiaires administratives de la fonction publique constitueraient la deuxième famille de métiers les plus en tension avec 32 % de postes non-pourvus.

Dans ces conditions, pour être plus attractive aux yeux des candidats à un emploi public, la ville de Montbéliard a recours depuis 2022 à des outils de communication modernes. Cette démarche complète une stratégie plus traditionnelle, fondée sur l'amélioration des conditions de travail (à travers notamment l'action sociale et la mise en place du télétravail).

En revanche, il a pu être relevé que le régime indemnitaire n'était pas employé comme élément de cette stratégie. Ce que démontre son évolution, qui est décorrélée de celle de la masse salariale (cette dernière augmente de 7,4 % entre 2020 et 2024, quand le RI baisse de 1,1 %).

L'alimentation durable locale : une prise en compte perfectible des objectifs de la loi « EGAlim », dans un contexte socio-économique singulier

Le secteur de la restauration scolaire a connu des évolutions notables depuis la promulgation des lois dites « EGAlim » et « Climat résilience » respectivement en 2018 et 2021. Ces deux lois se fondent sur des principes vertueux en matière d'approvisionnements, de pratiques alimentaires et de lutte contre le gaspillage. La loi « EGAlim » impose notamment l'obligation de recours à 50 % de produits durables et de qualité, dont au moins 20 % de produits biologiques.

A Montbéliard, l'application de ces lois s'inscrit dans un contexte socio-économique singulier avec un taux de recours à la restauration scolaire de l'ordre de 40 % des inscrits. 60 % des usagers potentiels ne bénéficient donc pas des dispositions prises par la commune en matière de restauration scolaire et in fine d'application des objectifs de la loi « EGAlim ». Ce contexte local est également marqué par le faible potentiel en matière de production maraîchère et un partenariat peu développé avec les producteurs locaux.

La commune a fait le choix d'organiser sa restauration scolaire via un marché de fournitures en liaison froide. Le coût de revient par repas pour la commune a connu une légère baisse suite au changement de prestataire intervenu à la rentrée de septembre 2021. Il s'établissait à 3,26 € TTC au cours de l'année scolaire 2023-2024. A ce coût facturé dans le cadre du marché s'ajoute les moyens RH que la commune consacre à ces missions². Ce coût a connu une hausse de près de 50 % entre les années scolaires 2019-2020 et 2023-2024 (de 840 000 € à 1,26 M€).

En ce qui concerne l'application des critères « EGAlim », la chambre a constaté qu'en 2023 la part des produits issus de l'agriculture biologique proposée par l'attributaire du marché était inférieure à 10 % et ce, bien que cette loi impose un taux de 20 %. Même si cette situation est courante à l'échelle nationale (seuls un tiers des télédéclarants sur la plateforme « ma cantine.fr » atteignent ou dépassent ce seuil de 20 %) et que la commune exerce régulièrement³ un contrôle sur la qualité des repas via une « commission des menus », la chambre invite la commune à faire preuve de vigilance sur ce point dans le cadre de la procédure de renouvellement de ce marché. Ce constat est d'autant plus valable que le cahier des charges du marché en question impose un seuil de 40 % de produits issus de l'agriculture biologique.

² 80 animateurs sont notamment mobilisés sur ces temps de repas dans les écoles communales.

³ Cf. bilan des menus servis et validation des menus à venir par période de deux mois.

L'analyse de ce marché a enfin permis de déterminer une maîtrise perfectible des modalités de révision des prix d'un marché. Cette situation s'est produite à plusieurs reprises au cours de la période sous revue et a conduit la commune, dans le cas du marché de restauration scolaire, à verser une indemnité d'imprévision au titulaire du marché

Enfin, bien que la commune ne soit pas soumise à l'obligation de don à une association d'aide alimentaire des produits non-consommés⁴, elle a mis en place des actions visant à limiter le gaspillage alimentaire.

La police municipale : un partenaire efficace des forces de sécurité intérieure

En 2020, les juridictions financières avaient relevé différents constats en matière de polices municipales. Parmi ceux-ci, le déploiement croissant des effectifs et des moyens consacrés par les communes avait pu témoigner que les polices municipales sont devenues des forces de tranquillité publique à part entière⁵.

Cette situation se vérifie à Montbéliard, où quatre postes de gardiens-brigadiers de police municipale (PM) ont été créés depuis 2020, soit une hausse de près de 50 % des effectifs budgétaires d'agents de PM⁶. Si le recours à une PM est l'expression d'un choix politique, il est aussi conditionné au contexte local. Celui de Montbéliard est singulier, puisque depuis 2012, la commune a la particularité de compter sur son territoire l'unique zone de sécurité prioritaire (ZSP) de la région Bourgogne-Franche-Comté avec le quartier de la Petite-Hollande. Ce classement est lié à la présence de problématiques particulières en matière d'insécurité et de déséquilibres socio-économiques importants.

Sur le plan des missions de la PM, une coordination importante avec les forces de l'Etat a pu être constatée sur place. Cette évolution est caractéristique des communes où la PM compte un effectif nombreux et fonctionne selon une doctrine d'emploi privilégiant une présence dite de terrain. Ce qui est le cas à Montbéliard. La chambre a constaté que cette coordination avec les forces de sécurité intérieure repose davantage sur des contacts réguliers que sur des outils formalisés. Elle se concrétise notamment par une réunion hebdomadaire en présence notamment du maire, de la PM et du commissaire de police.

La commune dispose d'une estimation précise des dépenses qu'elle consacre à la sécurité. Celles-ci ont connu une hausse de plus d'un tiers entre 2020 et 2024 et ont dépassé 1,8 M€ en 2024 (sections de fonctionnement et d'investissement confondues). Cette hausse s'explique essentiellement par celle de la masse salariale, ainsi que l'acquisition de nouveaux équipements de vidéoprotection (la commune comptant aujourd'hui 92 caméras). Même si la comparaison avec des moyennes nationales est délicate, la chambre constate que ces moyens sont significativement plus importants (+40 %) que ceux des communes de la strate de Montbéliard.

⁴ Cf. la loi « EGAlim » rend cette convention de don obligatoire pour les seuls organismes servant plus de 3 000 repas / jour, seuil que la commune de Montbéliard n'atteint pas.

⁵ Cf. Cour des comptes, Les polices municipales, rapport public thématique, octobre 2020, p. 88/223.

⁶ Cf. 2 postes sont actuellement vacants mais le nombre de postes d'agent de PM créés est passé de 9 à 13 entre 2020 et 2024.

La mesure de l'efficacité de l'action de la PM est par nature délicate dans la mesure où davantage de moyens humains mobilisés sur le terrain vont nécessairement générer une augmentation de ses interventions. La chambre constate toutefois que la hausse des différents indicateurs d'activité illustre que davantage de moyens permettent de meilleurs résultats et attestent d'une coopération effective avec les forces de sécurité intérieure.

En matière de ressources humaines, les principales évolutions constatées au cours de la période sous revue constituent la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) spécifique aux PM à compter du 1^{er} janvier 2025 et la forte augmentation des heures supplémentaires (notamment celles effectuées de nuit). Cette hausse s'explique par la présence de plus en plus accrue de la PM sur le terrain.

Bien qu'il s'agisse d'une filière en tension dans laquelle les communes sont en concurrence pour attirer des agents déjà formés, aucune irrégularité majeure n'a été identifiée en matière de rémunération. La chambre invite toutefois la commune à redéfinir les modalités de versement des parts variable et fixe de l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (ISFE) et à ne pas verser le complément indemnitaire annuel (CIA) du RIFSEEP général aux agents de PM (l'engagement professionnel de ces agents étant déjà pris en compte via la part variable de l'ISFE).

Enfin, en ce qui concerne le système de vidéoprotection mis en place par la commune, la chambre constate que le nombre de réquisitions des images par les forces nationales connaît une hausse notable entre 2022 et 2024 (+25 %) et que les services de l'Etat ont souligné l'intérêt de ce dispositif (en soutien aux opérations de maintien de l'ordre ou à des fins d'investigation judiciaire).