

VILLE DE MONTBELIARD
DEPARTEMENT DU DOUBS
ARRONDISSEMENT DE MONTBELIARD

DÉLIBÉRATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Séance du 6 octobre 2025

L'an deux mille vingt-cinq, le six octobre à dix-huit heures, le Conseil Municipal s'est réuni à Pays de Montbéliard Agglomération, avenue des Alliés, dans la salle du Conseil de la Communauté d'Agglomération, sous la présidence de Madame Marie-Noëlle BIGUINET, Maire.

La convocation a été adressée aux Conseillers Municipaux et affichée le 26 septembre 2025.

Etaient présents :

M. Alexandre GAUTHIER, Mme Christine SCHMITT, M. Philippe DUVERNOY, Mme Annie VITALI, M. Philippe TISSOT, Mme Léopoldine ROUDET, M. Christophe FROPIER, Mme Ghénia BENSAOU, M. Eddie STAMPONE, Adjoint

Mme Evelyne PERRIOT, M. Frédéric ZUSATZ, Mme Gisèle CUCHET, M. Rémi PLUCHE, M. Olivier TRAVERSIER, M. Gilles MAILLARD, M. Karim DJILALI, Mme Nora ZARLENGA, M. Olivier GOUSSET, Mme Priscilla BORGERHOFF, Mme Marie-Rose GALMES, Mme Brigitte JACQUEMIN, M. Bernard LACHAMBRE, M. Eric LANÇON, M. Alain PONCET, Mme Myriam CHIAPPA KIGER, Mme Sidonie MARCHAL, M. Eric MARCOT, Conseillers Municipaux

Etaient excusés :

M. François CAYOT avec pouvoir à Mme Gisèle CUCHET
Mme Hélène MAITRE-HENRIET avec pouvoir à M. Karim DJILALI
Mme Sophie GUILLAUME avec pouvoir à M. Christophe FROPIER
M. Rémy RABILLON avec pouvoir à M. Gilles MAILLARD
M. Gilles BORNOT avec pouvoir à M. Eric MARCOT

Etaient absents :

M. Patrick TAUSENDFREUND
M. Mehdi MONNIER

Secrétaire de séance : Mme Priscilla BORGEROFF

OBJET

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES – CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE – RAPPORT
D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Cette délibération a été affichée le : 8 octobre 2025

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES – CONTRÔLE DES COMPTES
ET DE LA GESTION DE LA COMMUNE – RAPPORT
D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

Madame Marie-Noëlle BIGUINET expose :

La Chambre Régionale des Comptes de Bourgogne Franche-Comté a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune pour les exercices 2020 et suivants.

La Chambre a arrêté ses observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations qui a été transmis au Maire et qui, en application de l'article L.243-6 du Code des juridictions financières, doit être communiqué au Conseil Municipal et donner lieu à débat.

Le rapport d'observations définitives a été joint à la convocation adressée à chacun des conseillers municipaux.

Après avis de la commission compétente, le Conseil Municipal a débattu sur les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes portant sur les comptes et la gestion de la commune pour les exercices 2020 et suivants.

Décision du Conseil Municipal
- Le Conseil Municipal a débattu -
Ont signé au registre les membres présents
Le Maire,



Marie-Noëlle BIGUINET

Déposée en Sous-Préfecture le : 8 octobre 2025



Dijon, le 06 août 2025

Le Président

Réf. : 25 ROD2-31

Objet : Notification du rapport d'observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion
de la Commune de Montbéliard (25) - Organique

P.J : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montbéliard pour les exercices 2020 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt, encore à ce stade, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil communautaire. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et sa réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la présente notification, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations ainsi que sa réponse sont transmis au préfet du Doubs et au directeur départemental des finances publiques du Doubs.

Madame Marie-Noëlle BIGUINET
Maire de Montbéliard

cbilger@montbeliard.com
mbiguinet@montbeliard.com

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je me tiens bien évidemment à votre disposition pour toutes informations complémentaires, et vous prie de croire, Madame le Maire, en mes sentiments les meilleurs.

Pour le président et par délégation,
Le président de section,



Vladimir DOLIQUE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MONTBELIARD

(Département du Doubs)

Exercices 2020 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	10
INTRODUCTION.....	11
Un territoire caractérisé par une histoire industrielle riche mais un tissu social appauvri.....	11
Présentation des éléments de procédure.....	12
1 UNE SITUATION FINANCIERE Saine.....	13
1.1 Un excédent brut de fonctionnement stable	13
1.2 Une capacité d'autofinancement en légère progression.....	17
1.3 Un rythme soutenable de la politique d'investissements	18
2 UNE GESTION MAITRISEE DES RESSOURCES HUMAINES CONFRONTEE A DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT	20
2.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale : une hausse ciblée dans le temps.....	21
2.1.1 Une fiabilité des données concernant les effectifs à renforcer.....	21
Le cas des emplois permanents.....	21
Les emplois non-permanents	23
Le rapport social unique (RSU) et les lignes directrices de gestion (LDG).....	25
2.1.2 Un pilotage de la masse salariale en deux temps, qui prend en compte les évolutions futures en matière de cotisations de retraite	27
Les différentes composantes de la masse salariale brute et son nécessaire pilotage.....	27
Un double pilotage (des dépenses de personnel) perfectible en phase de préparation budgétaire	28
L'impact de l'augmentation des cotisations CNRACL est déjà estimé à près des 300 000 euros par an	30
2.1.3 Une évolution du régime indemnitaire décorrélée de la hausse des charges de personnel et de l'évolution des effectifs permanents	31
2.1.4 L'évolution des effectifs.....	32
Présentation générale.....	32
La place des agents contractuels.....	33
2.2 Les difficultés de recrutement et leurs conséquences	35
2.2.1 A Montbéliard : des difficultés de recrutement réelles	35
2.2.2 L'impact sur l'organisation du processus de recrutement : une analyse fine des besoins et des profils recherchés.....	37
2.2.3 Des outils d'attractivité et de fidélisation des agents mis en place récemment	37

3 L'ALIMENTATION DURABLE LOCALE	42
3.1 Des enjeux autant économiques que sociaux	42
3.2 L'impact des lois « EGAlim » et « Climat et résilience » sur la qualité des repas	45
3.2.1 Un partenariat peu développé avec le monde agricole local.....	45
3.2.2 Un contrôle précis de la qualité des produits par les services municipaux	46
3.2.3 L'impact sur le prix des repas pour la collectivité et ses usagers	47
3.3 L'impact des lois sur l'organisation de la restauration scolaire et de l'approvisionnement.....	49
3.4 L'évolution des pratiques alimentaires et d'achat.....	51
3.4.1 Des objectifs de la loi « EGAlim » partiellement respectés.....	51
3.4.2 Une appréhension perfectible des modalités de révision des prix du marché	53
3.4.3 Le gaspillage alimentaire	55
4 LE DEVELOPPEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE	57
4.1 Un choix de la commune, qui s'explique par un contexte local particulier à l'échelle de la région.....	58
4.2 Une coordination avec les forces de sécurité intérieure qui repose sur des contacts réguliers.....	60
4.3 La commune dispose d'une évaluation précise des dépenses liées à la sécurité.....	63
4.4 Un effort marqué en matière de vidéoprotection.....	66
4.5 Des moyens qui permettent une présence sur le terrain plus visible.....	69
4.6 La gestion RH des agents du service police municipale : une irrégularité à corriger.....	71
ANNEXES.....	75
Annexe n° 1. Données concernant les ressources humaines.....	76
Annexe n° 2. L'alimentation durable locale.....	79

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).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Actualiser le tableau des emplois validé par le conseil municipal en l'alignant sur l'effectif budgétaire.

Recommandation n° 2. Appliquer les dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique, dans le cadre du recrutement d'agents contractuels territoriaux

INTRODUCTION

Un territoire caractérisé par une histoire industrielle riche mais un tissu social appauvri

La commune de Montbéliard comptait 25 099 habitants au 1^{er} janvier 2025, ce qui en fait, après Besançon et ses 120 000 habitants, la deuxième ville la plus peuplée du département du Doubs. Sous-préfecture située à l'extrémité nord de ce département, elle a la particularité d'appartenir à une aire d'attraction qui s'étend sur les départements de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort. Cette aire rassemble 179 231 habitants, pour 137 communes dont 99 Doubistes. La commune présente des singularités en matière économique et sociale.

Située dans le berceau historique du groupe automobile Stellantis (ex-PSA), la commune est, au même titre que ses voisines, fortement dépendante de l'activité de cet acteur industriel majeur du territoire franc-comtois⁷. Ces activités tendent toutefois à se réduire, comme en témoigne l'acquisition par l'EPCI de rattachement de la commune (Pays de Montbéliard Agglomération – PMA) de près de 70 hectares du site de production de Stellantis depuis 2013. La commune avait connu un fort développement démographique lié à cet essor industriel jusqu'à la fin des années 1970, avant de voir sa population baisser de près de 20 % entre 1982 et 2015⁸. Celle-ci s'est toutefois stabilisée sur les dernières années⁹.

Montbéliard se caractérise en outre par une surreprésentation de sa population (43 %) dans des quartiers relevant de la politique de la Ville (QPV). Cette proportion d'habitants dans un QPV est la plus élevée pour une commune-centre d'un EPCI dans la région Bourgogne-Franche-Comté (et la troisième plus élevée parmi les trente-huit communes de la région comptant au moins un quartier prioritaire). Elle a augmenté en 2024, avec l'intégration du quartier des Batteries du parc (1 303 habitants) dans cette géographie prioritaire¹⁰.

Ce classement en QPV, fondé exclusivement sur le revenu des ménages, atteste des difficultés socio-économiques du territoire communal. Et, bien que la politique de la ville constitue une compétence intercommunale, il a nécessairement un effet sur les marges de manœuvre financières de la commune et ce, tant sur le volet recettes (cf. exonérations fiscales liées à cette géographie prioritaire pour les entreprises et les bailleurs sociaux, fixation des tarifs des services communaux), que sur le volet dépenses (notamment celles en matière sociale, d'éducation et de culture).

⁷ La commune précise dans sa réponse que la surface foncière occupée localement par le groupe est d'environ 250 hectares, dont 40 % sont situés sur le territoire montbéliardais.

⁸ La population municipale passant de près de 32 000 habitants en 1982 à moins de 26 000 en 2021 (cf. dossier complet de la commune publié par l'Insee).

⁹ La population légale (population municipale + population comptée à part) est passée de 26 080 à 26 098 entre le RP 2015 et le RP 2021.

¹⁰ Les quartiers de la Petite Hollande et de Chiffogne relevaient déjà de la politique de la ville avant la dernière actualisation actée par le décret n°2023-1314 du 28 décembre 2023.

La commune constitue enfin l'unique zone de sécurité prioritaire (ZSP) de la région Bourgogne-Franche-Comté¹¹. Les enjeux sécuritaires sont donc particulièrement prégnants pour la commune, ainsi que les liens qu'elle entretient et formalise avec les forces de police nationale.

Présentation des éléments de procédure

Le contrôle a été ouvert par une lettre recommandée datée du 23 octobre 2024 dont la commune a accusé réception le lendemain. Ce contrôle des comptes et de la gestion porte à compter de l'exercice 2020 jusqu'à la période la plus récente. Un seul ordonnateur est concerné puisque Marie-Noëlle Biguinet est maire de Montbéliard depuis les élections municipales de mars 2014.

L'entretien d'ouverture s'est déroulé le jeudi 14 novembre à l'hôtel de ville de Montbéliard en présence de l'ordonnateur, de la directrice générale des services (DGS) et de deux directeurs généraux adjoints (DGA).

L'entretien de clôture s'est quant à lui déroulé le 26 mars 2025, en présence de l'ordonnateur et de l'adjoint en charge des finances, de la directrice générale des services et des deux directeurs généraux adjoints.

Le délibéré portant sur le rapport d'orientations provisoires, s'est tenu le 10 avril 2025, ce dernier a été notifié le 30 avril, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 17 juin 2025, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

¹¹ Créées en juillet 2012, les ZSP ont été définies selon des critères relatifs à l'insécurité et aux déséquilibres socio-économiques constatés. L'objectif de ce dispositif est de concentrer les efforts sur un nombre réduit d'objectifs afin d'obtenir des résultats concrets au bénéfice de la population (baisse de la délinquance et amélioration des conditions de vie). Le site internet préfecture du Doubs précise que l'atteinte de cet objectif « *ne peut se faire sans la collaboration active de tous les partenaires locaux de la police nationale : justice, éducation nationale, municipalités, bailleurs, transporteurs, associations...* ».

1 UNE SITUATION FINANCIERE SAIN

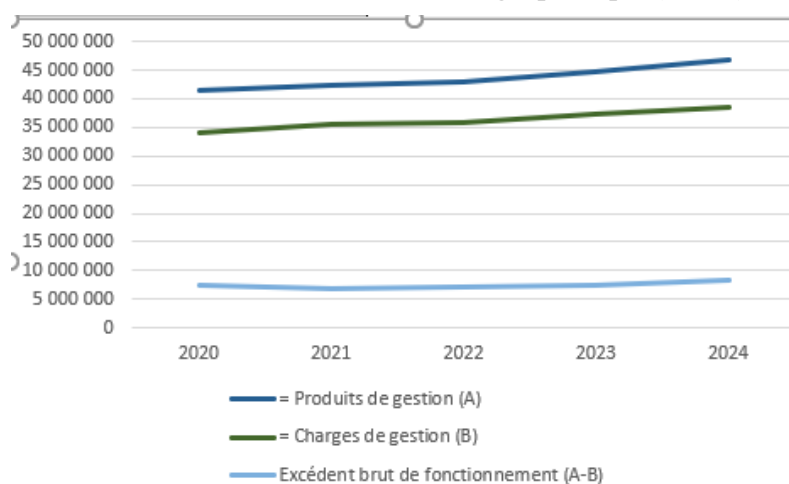
La commune de Montbéliard est dotée d'un budget principal et d'un budget annexe « Pompes funèbres ». Fin 2023, le budget principal représentait 99,9 % des dépenses de fonctionnement et 100 % des dépenses d'investissement du budget communal. Compte tenu du poids marginal de ce budget annexe¹², la présente analyse ne portera que sur le budget principal de la commune.

D'après le projet de compte financier unique (CFU) de l'exercice 2024, les dépenses de fonctionnement de la commune dépassent 43,2 M€ et les dépenses d'investissement, 22,4 M€. Pour l'instant, ce premier CFU (cf. le compte administratif et le compte de gestion 2023 ont encore fait l'objet d'un vote séparé en juin 2024) n'a pas encore été validé. La présente analyse financière portera principalement sur les exercices 2020 à 2023, exercices pour lesquelles les données sont définitives, et, lorsque cela est possible, sur l'exercice 2024.

1.1 Un excédent brut de fonctionnement stable

En termes de solde intermédiaire de gestion, le premier élément marquant est la stabilité relative de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), qui correspond à la différence entre les produits et les charges de gestion. Celui-ci, en effet, est passé de 7,31 M€ en 2020 à 8,30 M€ en 2024. Alors que la Cour des comptes a pu, dans le fascicule n°1 de son rapport public 2024, souligner la forte progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales, dans un contexte de ralentissement des produits de fonctionnement. La stabilité relative à Montbéliard s'explique par l'évolution symétrique des produits (+13 % sur la période) et des charges de gestion (+13 %), comme le démontre le graphique qui suit, sur lequel s'observe une évolution quasi-parallèle des produits et des charges de gestion au cours de la période sous revue.

Graphique n° 1 : Évolution 2020-2024 des produits et des charges de gestion du budget principal (en M€)



Source/note : logiciel ANFI d'après les comptes de gestion et, pour 2024, SGC.

¹² Cf. les dépenses de fonctionnement de ce budget annexe atteignent 26 802 € d'après le compte administratif 2023. Aucun crédit n'est inscrit sur la section investissement.

L'augmentation des charges de gestion, lors de la période examinée, s'explique principalement par la hausse des achats et charges externes¹³ (qui passent entre 2020 et 2024 de 7,7 à 10,5 M€ soit +36,4 %) et des charges de personnel (de 20,5 à 22,4 M€ soit + 9 %). Ces fortes hausses doivent toutefois être relativisées :

- D'une part, elles s'expliquent par un contexte particulier. Par exemple, si les dépenses comptabilisées au compte 6232 (« fêtes et cérémonies ») ont été multipliées par 4 entre 2020 et 2023, la consultation des données 2019 permet toutefois de relever que l'évolution n'est en fait que de 4 % entre 2019 et 2023 (ces dépenses sont en effet passées de 318 000 € en 2019 à 80 000 € en 2020 compte tenu de l'absence d'événements, pour finalement revenir à un niveau pré-crise sanitaire en 2023 avec 332 000 €).
- D'autre part, il convient de tenir compte de l'inflation des coûts de l'énergie (+ 0,7 M€), qui explique par l'intégralité de la hausse sur le compte 60 (« achats et variation de stocks »). Les dépenses de personnel seront analysées plus bas dans ce rapport.

Les évolutions qui ne sont pas liées à ce contexte s'expliquent par des prestations nouvelles, et représentent une hausse de 0,7 M€. Ces prestations concernent notamment le renforcement de l'attractivité du centre-ville et la mise en place d'animations culturelles.

Les actions mises en œuvre dans le cadre du renforcement de l'attractivité du centre-ville

La chambre a déjà eu l'occasion, dans un rapport publié récemment, de traiter de l'opération de rénovation du château de Montbéliard-Wurtemberg. Cette intervention s'inscrit dans le contexte plus général de renforcement de l'attractivité du centre-ville, qui s'est également traduite par l'installation du centre culturel Simone-Veil (CCSV).

En ce qui concerne les charges de gestion liées aux investissements¹⁴, il est possible de noter que les intérêts des emprunts réglés à échéance¹⁵ ont diminué de 21 % sur la période 2020-2023, avant de connaître une remontée en 2024 (+21%), en lien avec les dépenses d'investissement accrues ; dans le même temps, les dotations aux amortissements des immobilisations corporelles ont augmenté significativement, passant de 1,9 à 3,1 M€. Ces deux évolutions sont liées à l'enrichissement de l'actif de la commune¹⁶, c'est-à-dire à un patrimoine immobilier qui s'est accru. Par ailleurs, il convient de relever que la maîtrise des charges de fonctionnement contribue également au maintien de l'EBF. Ce que traduisent la maîtrise des dépenses de personnel, la baisse des intérêts d'emprunt jusqu'en 2023, et la forte baisse des subventions de fonctionnement (5,4 M€ en 2018, 5,2 M€ en 2019, 5,1 M€ en 2020, 4,2 M€ en 2023 et 4,6 M€ en 2024).

¹³ Cette appellation recouvre les achats et approvisionnements pour lesquels la commune tient une comptabilité de stocks (fluides : eau, électricité, produits d'entretien, fournitures de voirie), ainsi que les services extérieurs (contrat de prestations de services conclu avec un tiers).

¹⁴ Cf. compte 66 charges financières et compte 68 dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions.

¹⁵ Subdivision 66111 du compte 66.

¹⁶ Ainsi, le solde en débit du compte 213 dédié aux constructions est passé de 162 M€ début 2020 à 170,2 M€ fin 2023.

C'est donc dans ce contexte post-crise sanitaire (inflationniste), avec des charges nouvelles liées à l'attractivité et un actif en développement que la commune a dû augmenter ses produits de gestion afin de maintenir son excédent brut de fonctionnement (EBF)¹⁷ à un niveau constant.

La hausse des produits de gestion sur la période étudiée s'explique notamment par les évolutions observées en matière de produits des services du domaine (compte 70, « occupation du domaine public, stationnement, restauration scolaire, accueil périscolaire »), de la fiscalité locale (compte 73) et des dotations et participations (compte 74)¹⁸. La hausse la plus notable est observée sur le compte 70 (« produits des services, du domaine et ventes diverses ») : de 1,8 M€ en 2020 à 3 M€ en 2024 (+ 67 %). Cette évolution doit toutefois être relativisée : le premier exercice considéré est 2020, qui a été marqué par la crise sanitaire. En comparant les produits des services et du domaine de 2019 (2,9 M€) à ceux de 2024, la hausse entre ces deux exercices n'atteint que 3 %¹⁹.

L'augmentation de ces produits est observée à périmètre constant²⁰. Cela signifie que l'inflation n'a pas été entièrement reportée par la collectivité sur les usagers. De manière générale, l'inflation cumulée s'est en effet élevée à 14,7 % entre 2020 et 2024²¹ (dernier chiffre connu à ce stade). La lecture des délibérations portant fixation des tarifs municipaux démontre que la hausse a davantage été portée sur les droits de stationnement et les redevances d'occupation du domaine public, notamment dans le cadre de la location d'emplacements pour le marché de Noël²². Dans sa réponse sur le sujet, la commune a par ailleurs précisé que la hausse des recettes sur le compte 70 s'expliquait aussi par une hausse du nombre de manifestations et de leur fréquentation (augmentation générant davantage de recettes de stationnement).

En ce qui concerne les prestations à vocation sociale (accueil périscolaire et restauration scolaire), la hausse des tarifs plancher et plafond²³ est moindre que celle observée pour les droits

¹⁷ L'excédent brut de fonctionnement, qui est un composant de l'autofinancement, représente la ressource dégagée par le fonctionnement courant, hors coût du financement de l'investissement (les charges et les produits financiers), du renouvellement des immobilisations (dotations aux amortissements) et des charges et produits exceptionnels.

¹⁸ Une hausse significative est observée sur le compte 75 (autres produits de gestion courante) et plus particulièrement sur la subdivision 75888 (autres produits divers de gestion courante). Ces hausses n'ont pas été intégrées à la présente analyse car elles correspondent à divers indemnités et dommages et intérêts qui présentent un caractère ponctuel et exceptionnel.

¹⁹ Les produits des services et des domaines s'étant finalement réduits de 38 % entre 2019 et 2020.

²⁰ Cf. la commune a précisé dans sa réponse qu'aucun projet de réorganisation ou de mutualisation de service ou d'agents avec l'EPCI de rattachement n'avait eu lieu depuis 2020. Cela aurait pu avoir un impact sur ces produits des services et du domaine dans le cas où la commune aurait facturé à l'EPCI le temps de travail que des agents communaux aurait consacré à des dossiers intercommunaux.

²¹ Cf. Application successive des taux d'inflation annuels 2020 à 2024 estimés par l'Insee.

²² + 50 % entre 2020 et 2023 pour le tarif appliqué toutes les 12 minutes aux parkings Velotte, Alliés et Blancheries et + 30 % pour le tarif horaire au-delà de 12 heures sur ces mêmes parkings (p. 12 à 15 et 63 à 66/96). + 17 % entre 2020 et 2023 pour la RODP afférente à la location d'un emplacement au mois lors du marché de Noël (p. 40, 41 et 86, 87/96).

²³ Hausse comprise entre 4 et 6 % pour les tarifs plancher et plafonds du périscolaire, + 11 % pour le tarif plancher et + 5 % pour le tarif plafond dans la restauration scolaire (cf. p. 31 et 32 et 78 à 80/96).

de stationnement et les redevances. Une facturation au taux d'effort²⁴ est mise en œuvre²⁵ par la commune.

Le compte 73 (dédié aux produits fiscaux) comprend notamment la fiscalité locale dans sa subdivision 731. Même s'ils représentent plus des deux tiers des produits de gestion de la commune sur l'ensemble de la période sous revue (33,7 M€ sur 46,9 M€ en 2024), la hausse observée sur le compte 73 est plus modérée que celle observée sur le compte 70. Elle n'atteint en effet que 8 % entre 2020 à 2024²⁶. Cette différence d'évolution entre les deux chapitres budgétaires doit être replacée dans contexte fiscal suivant :

- La suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) ;
- Le transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) vers les communes à compter de 2021 ;
- La mise en œuvre d'un abattement de 50 % au titre de la TFPB pour certains établissements industriels à compter de 2021²⁷.

La commune a toutefois été en mesure de conserver le dynamisme de ces produits fiscaux, qui sont passés de 14 M€ en 2020 à près de 16 M€ en 2024 (compte 73111). Cette hausse, essentiellement due au transfert de la part départementale de la TFPB, a été réalisée à taux de fiscalité locale constants²⁸. Autre composante majeure de ce compte 73, les attributions de compensation versées par l'EPCI de rattachement sont restées identiques sur la période (15,3 M€, compte 73211).

Le compte 74 recense les dotations et participations de l'État et des autres collectivités (dont la DGF). Les produits de ce compte ont augmenté de près de 18 % au cours de la période sous revue, passant de 7,3 à 8,6 M€. L'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), longtemps premier concours financier de l'État aux collectivités²⁹, ne contribue pas de manière significative à cette hausse (de 4,0 M€ à 4,3 M€ entre 2020 et 2024 soit +7,5 %)³⁰. Cette hausse est essentiellement due à celle observée sur le compte 748 (de 1,8 M€ à 2,6 M€ entre 2020 et 2024 soit +45 %) qui comprend notamment les compensations en matière de fiscalité locale. Celles-ci ont fortement augmenté à partir de 2021³¹ avec les mesures du plan

²⁴ Une fiche-repères de la CAF rappelle que ce mode de facturation qui consiste à appliquer un coefficient multiplicateur au quotient familial (QF) de chaque usager vient supprimer l'effet de seuil qu'entraîne l'utilisation des tranches de QF. Son utilisation est plus équitable puisque chaque usager paie le même pourcentage.

²⁵ Les taux sont d'ailleurs restés constants pour le périscolaire. En ce qui concerne la restauration un taux d'effort unique de 0,65 % a été mis en place en 2023 alors que deux taux de 0,54 et 1,08% en fonction du quotient familial existaient en 2020 (cf. p. 31 et 32 et 78 à 80/96).

²⁶ 31,2 M€ en 2020 contre 33,7 M€ en 2024. La hausse observée en 2019 et 2024 sur le compte 70 n'atteint que 2,8 % (cf. baisse des produits en 2020).

²⁷ Cf. mesure du plan France Relance en faveur de l'industrie. Comme la commune l'a indiqué dans sa réponse, ces mesures expliquent en grande partie les évolutions à la hausse des bases exonérées (+4,4 M€) et à la baisse des bases imposables (-4,0 M€) pour les bâtiments industriels observées entre 2020 et 2021.

²⁸ Le passage du taux de la taxe sur le foncier bâti (TFB) de 22,22 à 40,30 % en 2021 correspond uniquement à l'ajout du taux départemental à 18,08 %.

²⁹ Cf. Rapport de la Cour des comptes de juillet 2024 consacré à la DGF (p. 7/177).

³⁰ Le rapport de la Cour des comptes qui vient d'être cité précise qu'entre 2020 et 2023 l'évolution globale de la DGF en termes réels et à périmètre constant n'a atteint que 1,2 % (p. 31/177).

³¹ De 1,8 M€ en 2020 à 2,3 M€ en 2021.

France Relance en faveur de l'industrie³². Cette hausse est également due à l'allocation compensatrice versée au titre de la suppression de la taxe d'habitation jusqu'en 2021³³, ainsi qu'aux compensations liées à la politique de la ville³⁴.

Le maintien de l'EBF à un niveau constant entre 2020 et 2024 a donc été financé par ordre décroissant via les compensations / dotations, les usagers des services publics municipaux et les contribuables.

1.2 Une capacité d'autofinancement en légère progression

La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent de ressources (dégagé par la commune sur sa section de fonctionnement) qui permettra de rembourser les emprunts et de financer de nouveaux investissements. Au-delà d'être une ressource de financement interne, elle constitue, également et surtout, un indicateur majeur de la situation financière de la commune. En outre, s'agissant du cas de Montbéliard, son évolution revêt une importance particulière, compte tenu de la politique d'investissement envisagée à l'horizon 2030³⁵. L'évolution de la CAF brute et de la CAF nette au cours de la période sous revue est détaillée dans le tableau qui suit, qui permet notamment de relever la stabilité de cet indicateur (rapporté aux produits de gestion) au cours de la période analysée.

Tableau n° 1 : Évolution de la CAF brute et de la CAF nette du budget principal entre 2020 et 2024

<i>En milliers €</i>	2020	2021	2022	2023	2024
<i>CAF brute</i>	6 591	6 304	6 512	6 721	7 798
<i>CAF brute en % des produits de gestion</i>	15,9 %	14,9 %	15,1 %	15,0 %	16,6 %
<i>CAF nette</i>	3 147	2 993	2 975	2 889	3 811

Source/note : logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion et, pour 2024, DDFiP et CFU

La CAF brute (avant remboursement du capital des emprunts) a connu une légère baisse entre 2020 et 2021, avant d'atteindre 7,8 M€ en 2024. En dehors de l'exercice 2020, au cours duquel elle a approché les 16 % des produits de gestion, elle se situe entre 15 et 17 % sur l'ensemble de la période sous revue. Ce qui est supérieur de deux points au taux moyen observé

³² Cf. Abattement de 50 % au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour certains établissements industriels. La commune de Montbéliard a perçu près de 1,6 M€ de compensation à ce titre en 2021 (et 1,7 M€ en 2023). En 2020, les compensations perçues au titre des exonérations des TFPB ne s'élevaient qu'à 131 000 €.

³³ La commune a perçu 1,7 M€ à ce titre en 2021 (compte 74834). Cette année marquant aussi le transfert de la part de TFPB départementale vers la commune (la hausse du taux ayant finalement compensé la baisse des bases induites par l'abattement au titre des établissements industriels).

³⁴ Cf. Compensation dans le cadre de l'abattement de 30 % sur la taxe foncière des propriétés bâties (TFPB) dont bénéficient les bailleurs sociaux sur ces quartiers prioritaires. Cette compensation a plus que doublé passant de 114 000 € en 2020 à 237 000 € en 2023 comme le précise la commune dans sa réponse.

³⁵ Notamment le projet de reconversion du château des Ducs de Wurtemberg, pour lequel le plan de financement prévoit que la participation de la commune dépasse 23,2 M€ H.T.

pour les communes de la strate (communes entre 20 et 50 000 habitants), selon un rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2024³⁶. Il convient donc à ce stade de retenir que la capacité de la commune de Montbéliard à générer une source de financement interne est satisfaisante.

Pour calculer la CAF nette, qui est un indicateur de solvabilité, il convient de retrancher à la CAF brute l'annuité en capital de la dette³⁷. Il apparaît que celle-ci est constamment positive sur la période³⁸ (elle passe de 3,1 à 3,8 M€). Une CAF nette systématiquement positive signifie que la commune dispose chaque année de marges suffisantes pour ne pas dépendre exclusivement de l'emprunt, de son fonds de roulement³⁹ ou des recettes d'investissement hors-emprunt⁴⁰ pour financer ses investissements futurs.

1.3 Un rythme soutenable de la politique d'investissements

Malgré le niveau de CAF nette observé (toujours positif et relativement stable sur la période), l'évolution à la hausse des dépenses d'équipement (39,1 M€ en cumulé sur les quatre exercices examinés) a conduit la commune de Montbéliard à un recours accru à l'emprunt (+ 14 M€ de nouveaux emprunts sur l'ensemble de cette période) et à mobiliser plus régulièrement son fonds de roulement⁴¹, pour combler ce besoin de financement.

La composition de l'encours de dette bancaire de la commune⁴² n'appelle, pour sa part, pas de remarque particulière. La dette communale est en effet constituée de 30 emprunts classés A-1 et d'un seul emprunt classé B-1⁴³ selon la classification dite « Gissler », ce qui caractérise une dette bancaire sans risques conjoncturels (qui seraient par exemple liés à la présence d'emprunts structurés notamment).

Ce rythme d'investissement est jusqu'ici soutenable, puisque la capacité de désendettement est comprise entre 4,3 et 4,7 années, sur l'ensemble de la période sous revue. Pour rappel, cet indicateur consiste à rapporter l'encours de dette (33,3 au 31 décembre 2024) à la CAF brute (7,8 M€). Il permet d'établir le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'ensemble de ces dettes financières si l'intégralité de la CAF brute (c'est-à-dire la capacité de la collectivité à autofinancer ses dépenses) observée y était consacrée. La situation de la

³⁶ Cf. P. 173/182. Ce rapport rappelle à plusieurs que le seuil d'alerte en matière d'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est fixé à 7 % (p. 75/182 dans le cas des communes).

³⁷ Les intérêts des emprunts, qui constituent l'autre partie de l'annuité de la dette, font partie des charges financières de gestion (compte 68) et sont donc déjà pris en compte dans le calcul de la CAF brute.

³⁸ Le rapport de la Cour des comptes cité précédemment précise que plus de 13 % des communes présentent une épargne nette négative en 2023 (p. 76/182).

³⁹ Le fonds de roulement correspond à la différence entre les ressources stables et les emplois stables.

⁴⁰ Notamment les subventions d'équipements reçues dans le cadre d'opérations faisant l'objet d'un co-financement ou le fonds de compensation de la TVA (FCTVA : dotation d'un taux forfaitaire compensant *a posteriori* la charge de la TVA de laquelle les collectivités s'acquittent pour leurs dépenses réelles d'investissement comme par exemple la construction d'un nouvel équipement).

⁴¹ Entre 2020 et 2022 uniquement. Les 5 M€ d'emprunts contractés en 2023 ont permis de reconstituer ce fonds de roulement à hauteur de 114 000 €.

⁴² L'encours de dette correspond au montant cumulé dû par la commune dans le cadre de l'ensemble des emprunts qu'elle a contractés.

⁴³ Cf. Annexe B1.2 du compte administratif 2023 (p. 131 et 132/224).

commune de Montbéliard peut être ici aussi qualifiée de saine, puisqu'elle est éloignée du seuil d'alerte de 12 années communément considéré comme le seuil d'alerte. Ces 4,7 années observées en 2023 ne situent toutefois la commune que très légèrement au-dessus de la moyenne nationale observée pour l'ensemble du bloc communal en 2023⁴⁴ (dernier chiffre connu).

La commune a prévu de maintenir un niveau d'investissements soutenu au cours des prochaines années. Alors que le montant total des dépenses d'équipement de la commune approchait déjà les 40 M€ au cours de la période 2020-2023, le programme pluriannuel d'investissements de 2024-2029⁴⁵ liste pour sa part 14 opérations, pour un montant prévisionnel de 55,9 M€.

⁴⁴ Op. Cit. p. 80/182.

⁴⁵ En dehors des opérations à clôturer ou qualifiées comme « dormantes ».

2 UNE GESTION MAITRISEE DES RESSOURCES HUMAINES CONFRONTEE A DES DIFFICULTES DE RECRUTEMENT

L'analyse effectuée par la chambre s'inscrit dans un contexte particulier. Au plan national en effet, les dépenses de personnel des communes ont représenté plus de la moitié (52,7 %) des charges de fonctionnement fin 2023⁴⁶. Et, pour une part, l'évolution de ces dépenses traduit un double effet de structure : la hausse des effectifs de contractuels et la place croissante des agents de catégorie A. En outre, à elles seules, les augmentations du point d'indice⁴⁷ ont eu une incidence de 1,7 Md€ sur l'évolution des rémunérations brutes versées aux agents titulaires et contractuels en 2023⁴⁸. Ces mesures salariales rendent compte de près de 60 % de la hausse globale des dépenses de personnel en 2023.

L'organisation actuelle au sein de la commune de Montbéliard date de 2014, et fait suite à une réflexion sur l'existence d'un effectif-cible. Il en ressort que l'organigramme est aujourd'hui composé de trois pôles thématiques (au lieu des cinq précédents). Il n'existe pas de cabinet. En revanche, la maire dispose d'un service qui lui est directement rattaché, compétent sur les questions de sécurité.

Le principe d'une recherche de coopération et de mutualisation des services communaux avec Pays-de-Montbéliard Agglomération est relativement ancienne (2014), et n'a conduit à aucune démarche particulière. A l'issue de son précédent contrôle (2014), la chambre avait ainsi noté l'existence d'une réflexion sur la mise en commun des outils informatiques et des pistes de mutualisation concernant notamment les ressources humaines. Interrogés sur ce sujet, les services municipaux ont confirmé l'absence « *de projets de réorganisation ou de mutualisation des services et des agents avec PMA depuis 2020* ».

⁴⁶ Cf. Cour des comptes, Rapport public 2024, Fascicule n°1 (Les finances publiques locales), p. 72/182.

⁴⁷ A l'échelle nationale, les dépenses de personnel ont augmenté sous l'effet en année pleine ou en demi-année des revalorisations du point d'indice au 1er juillet 2022 et au 1er juillet 2023, d'autres mesures salariales et des rémunérations plus élevées versées aux non titulaires.

⁴⁸ A l'échelle nationale, les rémunérations brutes des personnels non titulaires (contractuels) dans les communes ont augmenté trois fois et demie plus que celles des titulaires (+ 0,6 Md€, soit + 8,1 %, contre + 0,8 Md€, soit + 2,7 %).

2.1 L'évolution des effectifs et de la masse salariale : une hausse ciblée dans le temps

2.1.1 Une fiabilité des données concernant les effectifs à renforcer

Le cas des emplois permanents

Les emplois permanents répondent aux besoins liés à l'activité normale et habituelle de la collectivité employeuse ; fonction des compétences qu'elle exerce, ils sont créés par décision du conseil municipal⁴⁹. Dans certaines conditions, listées à l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique (CGFP), ces emplois peuvent être occupés par des contractuels (et non des fonctionnaires). D'après les synthèses du rapport social unique (RSU), pour la période 2020 à 2023, entre 6 et 9 % des agents de la commune sont des contractuels sur des emplois permanents.

Les collectivités ont également la possibilité de créer des emplois fonctionnels au sein des emplois permanents. Généralement dédiés à des fonctions de direction listés à l'article L. 412-6 du CGFP (directeur général des services, directeur général adjoint des services des communes de plus de 2 000 habitants), ces emplois s'exercent en collaboration directe avec les élus et induisent une relation de confiance. La commune de Montbéliard a indiqué dans sa réponse ne pas compter d'emploi fonctionnel.

Fin 2024, l'effectif des emplois permanents de la commune de Montbéliard (exprimé en équivalent temps plein travaillé - ETPT⁵⁰) est mentionné dans le tableau qui suit⁵¹.

⁴⁹ Cf. Article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

⁵⁰ L'effectif d'une collectivité peut être appréhendé de trois manières : le nombre d'agents physiques, le nombre d'équivalent temps plein (ETP = effectif physique x quotité de travail) ou encore le nombre d'ETP travaillés ou annualisés (= effectif en ETP x durée de présence dans l'année). Le recours aux ETPT s'inscrit davantage dans une logique budgétaire dans la mesure où l'ensemble de l'exercice est pris en compte (là où un effectif en ETP est considéré à un instant donné). A titre d'exemple, pour 1 agent recruté le 1^{er} juillet sur un emploi à temps partiel (à 50 %), on totalise, au 31 décembre, 1 agent physique, 0,5 ETP et, sur l'année, 0,25 ETPT.

⁵¹ Pour les exercices 2020 à 2023 les données de ce tableau sont identiques à celles des comptes administratifs (CA) de la commune (le CA 2024 n'a pas été adopté par le conseil municipal au moment de la rédaction de ces lignes).

Tableau n° 2 : Evolution de l'effectif communal (2020-2024)

<i>Filière</i>	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
	Total des emplois pourvus en ETPT	Total des emplois pourvus en ETPT	Total des emplois pourvus en ETPT	Total des emplois pourvus en ETPT	Total des emplois pourvus en ETPT	
<i>Administrative</i>	98,02	95,67	92,51	96,23	94,65	-3%
<i>Technique</i>	248,69	235,47	236,81	234,75	227,58	-8%
<i>Sociale</i>	19,40	18,92	19,58	20	20	3%
<i>Sportive</i>	10,90	10,32	7,75	8	7,53	-31%
<i>Culturelle</i>	27,66	25,81	26,17	28,2	27,33	-1%
<i>Animation</i>	34,98	30,84	32,09	32,68	30,17	-14%
<i>Police</i>	12,83	11,49	11,83	14,92	13,44	5%
Total	452,48	428,52	426,74	434,78	420,7	-7%

Source : CRC, d'après des données confirmées par les services municipaux

Les éléments les plus significatifs sont la baisse de 7 % des ETPT sur la période (de 452,48 à 420,7 ETPT) et la prégnance de la filière technique dans ces effectifs (54 % en 2024 avec 227,58 ETPT sur 420,7). Ces éléments diffèrent sensiblement des tendances nationales. En effet, sur une période équivalente (2020 à 2022⁵²), les effectifs des communes ont été en légère hausse (+1,4 %). La baisse observée à Montbéliard ne s'explique pas par une mutualisation accrue avec l'EPCI de rattachement. La filière technique, en outre, représente en moyenne une part moindre (45 %) des effectifs des communes⁵³.

Dans sa réponse à la chambre sur ce sujet, la commune a précisé que cette prépondérance s'explique par le fait que nombre d'interventions techniques sont effectuées en régie⁵⁴, là où d'autres collectivités peuvent faire le choix de l'externalisation. La chambre, relevant que les dépenses de personnel à Montbéliard sont relativement équivalentes à celles de la moyenne de

⁵² Les données plus récentes ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction de ces lignes. Le constat reste toutefois valable si on ne prend en considération l'évolution des effectifs de la commune de Montbéliard entre 2020 et 2022 (-6 %).

⁵³ En 2022, cette part atteignait 45 % dans l'ensemble des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) d'après le bulletin d'information statistique n°183 de la DGCL (p. 5/8). Ce taux était identique à celui-ci indiqué dans la synthèse des bilans sociaux du CNFPT au 31 décembre 2019 (pour les communes et non plus l'ensemble de la FPT – p. 12/134). Ici encore, le constat reste valable en l'absence de données plus récentes (entre 2020 et 2024, la part de la filière technique dans les effectifs se situe systématiquement entre 54 et 55 % pour la commune de Montbéliard).

⁵⁴ Cf. garage, maintenance des bâtiments et de la voie publique, signalisation routière, éclairage public, propreté urbaine, fleurissement et entretien des espaces verts. Ces agents sont également mobilisés dans le cadre du montage et du démontage du marché de Noël. L'organigramme du service bâtiments logistique espaces publics (BLEP) indique par ailleurs que pas moins de 101 ETP sont affectés au centre technique municipal.

sa strate de référence (848 € / hbt vs. 823) ne conclue pas à un sureffectif dans la filière technique.

La chambre note également, d'après les données fournies par la commune, que le nombre d'emplois ouverts (au sens des emplois budgétaires créés par le conseil municipal et dont la rémunération est normalement prévue au budget) est significativement plus élevé que le nombre d'ETPT (réellement occupés). Ce taux d'occupation⁵⁵ est en baisse de 8 points sur la période sous revue et n'atteint que 80 % en 2024 (420,7 EPTP pour 523,6 emplois ouverts).

Dans un premier temps, la commune a justifié cet écart par des difficultés de recrutement (ce qui induit par ailleurs qu'elle connaîtrait un sous-effectif de l'ordre de 20 %). Ces difficultés à pourvoir les postes devraient se traduire par une sous-consommation des crédits inscrits au titre du chapitre 012. Cette sous-consommation n'apparaît pas dans les documents budgétaires⁵⁶ ; ce qui a été confirmé par la commune dans un second temps. Elle a en effet précisé dans sa réponse « *apprécier le plus finement possible au stade de la préparation budgétaire les besoins de crédits du chapitre 012* ».

L'information portée à la connaissance du conseil municipal (au moment des votes du budget primitif et du compte administratif) est donc erronée, dans la mesure où l'effectif budgétaire (effectif dont les rémunérations sont normalement prévues au budget) qu'il valide ne correspond pas à l'effectif budgétaire des emplois qu'il a lui-même précédemment créés. Compte tenu du taux d'occupation observée sur la période sous revue et de son évolution à la baisse, la chambre recommande à la commune d'adapter ses besoins réels à l'effectif budgétaire, en procédant à la suppression des emplois n'ayant pas (ou plus) vocation à être pourvus, lorsque le conseil municipal valide l'actualisation du tableau des emplois (qui recense l'ensemble des emplois créés par le conseil municipal).

Recommandation n° 1. : Actualiser le tableau des emplois validé par le conseil municipal en l'alignant sur l'effectif budgétaire.

Les emplois non-permanents

Ces emplois non-permanents sont définis à l'article L. 332-23 du CGFP. Il s'agit d'agents contractuels recrutés temporairement pour faire face à un besoin lié à l'accroissement temporaire ou saisonnier d'une activité municipale. Montbéliard y a eu recours au cours de la période sous revue. D'après les données issues des synthèses des rapports sociaux uniques, 165 agents étaient concernés en 2020, et 109 en 2023. La grande majorité de ces emplois correspondaient à un accroissement temporaire d'activité⁵⁷. Cette qualification du besoin

⁵⁵ ETPT / emplois budgétaires créés par le conseil municipal.

⁵⁶ entre 2020 et 2022 sur la chapitre 012 l'écart entre le BP et le CA est compris entre -1,3 et -3,4 % (moins de mandats émis que de crédits initialement votés). En 2023, un écart était positif de +1,5 % est observé (davantage de mandats émis que de crédits initialement votés).

⁵⁷ Cf. Les synthèses des RSU précisent qu'en 2020 seuls 5 des 165 contractuels non-permanents ont été recrutés comme saisonniers (soit 3 %). Entre 2021 et 2023 cette part de saisonniers parmi les non-permanents se situe entre 10 et 15 %.

(temporaire ou saisonnier) a un impact sur la durée du contrat, ainsi que celle de son renouvellement⁵⁸.

Dans le cadre de la réalisation de projets ou d'opérations bien spécifiques, les collectivités ont également la possibilité de recourir au contrat de projet prévu à l'article L. 332-24 du CGFP. Cette possibilité n'a pas été usitée par la commune de Montbéliard au cours de la période sous revue.

L'accroissement saisonnier d'activité :

D'après les synthèses du RSU des années sous revue, les saisonniers ne représentent qu'une partie très limitée des effectifs physiques de la commune. Cette situation s'explique par le fait que le RSU constitue une photographie de l'effectif au 31 décembre (date à laquelle les saisonniers estivaux ne font plus partie de l'effectif communal). Pour l'année 2023, le RSU indique, par exemple, que 11 saisonniers font encore partie de l'effectif communal ; alors que 97 postes (de saisonniers) avaient été créés par délibération du conseil municipal avant la période estivale cette même année. Le recours à ce type de personnel n'est donc pas marginal. La commune a par ailleurs indiqué dans sa réponse à la chambre que ces 11 agents mentionnés dans le RSU n'étaient pas des saisonniers mais des personnes recrutées au titre d'un accroissement temporaire d'activité.

Au-delà de cette question de fiabilité des données et du fait qu'il soit question de « stock » et non de « flux » dans le RSU, la chambre invite la commune à apporter une précision sur le nombre de saisonniers recrutés durant l'année dans la rubrique intitulée « précisions emplois non-permanents » de la partie « effectifs » des synthèses du RSU. Cet ajout rendra plus perceptible la part des saisonniers (cf. près de 100 recrutements en 2023) dans les effectifs communaux.

L'accroissement temporaire d'activité :

Sur ce sujet, il est tout d'abord relevé que les créations de postes n'ont pas fait l'objet d'une délibération *ad hoc*, contrairement à l'accroissement saisonnier et aux dispositions du CGFP⁵⁹. Ces créations sont donc indistinctement intégrées aux délibérations portant actualisation du tableau des emplois ; comme l'a confirmé la commune dans sa réponse. Or, s'agissant ici du recrutement de contractuels⁶⁰, la commune est tenue d'apporter ici davantage de précisions sur cette création (que celles contenues dans les délibérations concernées⁶¹). L'article L. 313-1 du CGFP énonce en effet que, pour le recrutement d'un contractuel, la

⁵⁸ Cf. Article L. 332-23 du CGFP précise que dans le cas d'un accroissement temporaire d'activité la durée maximale du contrat est de douze mois (renouvellement possible dans la limite de sa durée maximale durant une période de dix-huit mois consécutifs) contre six mois pour un accroissement saisonnier (renouvellement possible dans la limite de sa durée maximale durant une période de douze mois consécutifs).

⁵⁹ L'article L. 313-1 de ce code précise que les emplois sont créés par l'organe délibérant. Cette disposition s'applique indépendamment des caractéristiques de l'emploi (permanent, non-permanent, à temps complet ou non-complet).

⁶⁰ Un emploi non-permanent ne pouvant pas être occupé par un titulaire.

⁶¹ Seuls le grade et le service d'affectation de l'agent sont indiqués pour les 39 nouveaux emplois créés entre 2020 et 2024 (créations ne donnant pas lieu à une suppression qu'il s'agisse d'emplois permanents ou non). Pour 7 de ces 39 emplois seulement les éléments supplémentaires liées à la rémunération (échelon, indice brut) sont indiqués.

délibération doit indiquer « *le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé* ».

Les annexes au budget Principal et au compte Administratif précisent les filières et les grades pour lesquels ces emplois non-permanents ont été mobilisés, ainsi que le fondement du contrat au regard des dispositions du CGFP. Les filières Animation et Technique sont les principales pourvoyeuses de ce type d'emplois (essentiellement sur des grades de catégorie C et B). Le recours à ces emplois n'a pas diminué de manière aussi sensible, au cours de la période sous revue, que ne l'indiquent les synthèses des RSU (de 165 à 109 agents soit -34 %). La commune a en effet précisé dans sa réponse que des dossiers d'agents sortants ont été conservés au lieu d'être archivés. La situation a été régularisée en 2023.

Bien que ces trois documents soient présentés au conseil municipal, aucune information concernant le nombre d'ETP et d'ETPT (que représentent ces emplois non-permanents) n'est portée à la connaissance des élus municipaux⁶². Ce constat vaut également pour les niveaux de rémunération et leur impact global dans les charges de personnel. Seul l'indice brut lié au grade de ces agents est indiqué dans les états du personnel annexés au BP et au CA (les informations plus précises liées à la rémunération figurant dans les synthèses du RSU concernent les seuls agents permanents). Ces emplois non-permanents représentaient pourtant près de 20 % des effectifs physiques en 2023 (et plus de 26 % en 2020)⁶³.

Au regard de ce qui précède, la chambre recommande à la commune de Montbéliard de respecter l'ensemble des dispositions liées au recrutement des contractuels définies à l'article L. 313-1 du CGFP dans le cadre de la création d'emplois non-permanents liés à un accroissement temporaire d'activité. Cette recommandation s'applique également au recrutement des contractuels sur des emplois permanents (les délibérations portant création d'emplois n'apportant pas les précisions exigées par l'article L. 313-1 du CGFP comme l'a confirmé la commune dans sa réponse)⁶⁴.

Recommandation n° 2. Appliquer les dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique, dans le cadre du recrutement d'agents contractuels territoriaux

Le rapport social unique (RSU) et les lignes directrices de gestion (LDG)

Le rapport social unique a été introduit par l'article 5 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (TFP). Il se substitue aux trois documents que constituaient le bilan social, le rapport de situation comparée entre les hommes et les femmes ainsi que le rapport sur l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés⁶⁵. Annuel⁶⁶, le RSU

⁶² Il en va de même pour les synthèses du RSU dans lesquelles les données relatives aux agents non-permanents ne concernent que les effectifs physiques.

⁶³ Cf. Synthèse des RSU : 165 agents sur 628 en 2020 et 109 sur 159 en 2023.

⁶⁴ La décision CE, 12 juin 1996, *communauté de communes du pays de Laval*, précise à ce sujet que les dispositions législatives « *n'autorisent pas les organes délibérants des collectivités territoriales à créer des emplois permanents exclusivement réservés à des agents contractuels* ».

⁶⁵ D'après le site internet data.gouv.fr.

⁶⁶ Cf. Article L. 231-1 du CGFP. Pour rappel la périodicité de l'ex-bilan social était de deux ans.

doit être présenté au conseil municipal après avis du comité social territorial⁶⁷. Dans le cas présent, bien qu'un rapport ait été établi sur l'ensemble de la période sous revue, ce sont uniquement des synthèses qui ont été annexées aux délibérations du conseil municipal.

Le contenu du RSU doit notamment porter sur quatorze thématiques listées à l'article R. 231-1 du CGFP. La consultation des synthèses du RSU 2020 à 2023 démontre que la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), la diversité et la lutte contre les discriminations n'y sont pas abordées.

Afin de respecter les dispositions du CGFP, et de permettre aux élus communaux de s'inscrire davantage dans une vision pluriannuelle/prévisionnelle, la chambre invite la commune à intégrer à son RSU des éléments et données relatifs à l'ensemble des thématiques listées à l'article L. 231-1 du CGFP.

Outre le fait de permettre une meilleure analyse de l'évolution des politiques RH de la commune, le RSU poursuit un double objectif : favoriser le dialogue social entre les employeurs territoriaux et les organisations syndicales, et établir les lignes directrices de gestion⁶⁸.

La commune a précisé dans sa réponse que le rapport complet était présenté en comité social territorial et que seule une synthèse (« *plus digeste et compréhensive* ») faisait l'objet d'une présentation en conseil municipal. Bien qu'elle n'ait pas fourni la version complète du RSU, la chambre prend note de la volonté de la commune de porter cette version à la connaissance du conseil municipal.

Autre innovation de la loi TFP, les lignes directrices de gestion (LDG) déterminent, selon l'article L. 413-1 du CGFP, « *la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elles fixent les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics, sans préjudice du pouvoir général d'appréciation de l'autorité compétente en fonction des situations individuelles, des circonstances ou d'un motif d'intérêt général* ». Sur le plan légal, les LDG ne font pas l'objet d'un examen en conseil municipal mais sont arrêtées par l'autorité compétente après avis du comité social compétent.

Les LDG de la commune de Montbéliard ont été soumises à l'avis du comité technique du 28 décembre 2020⁶⁹. Elles s'appliquent du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2026. Leur contenu correspond globalement aux dispositions des articles 13 à 20⁷⁰ du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux LDG. Il est toutefois relevé, sur le volet recrutement, l'absence de détails concernant « *l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels* ». Ces exigences sont pourtant rappelées dans le III de l'article 19 du décret cité plus haut. La chambre invite la commune à se montrer plus précise sur ce volet de ses LDG⁷¹.

⁶⁷ Cf. Article L. 231-4 du CGFP.

⁶⁸ D'après le site internet collectivites.locales.gouv.fr.

⁶⁹ La majorité des dispositions liées aux attributions et au fonctionnement du comité social territorial (CST) issue du décret n°2021-571 du 10 mai 2021 relatif aux CST des collectivités territoriales ne s'appliquant qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, il est logique que le comité technique se soit ici prononcé sur les LDG. Pour rappel le CST remplace le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) à l'issue des élections professionnelles de décembre 2022.

⁷⁰ Cf. Articles du chapitre II de ce décret consacré aux LDG dans la fonction publique territoriale.

⁷¹ L'article 15 du décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux LDG offre la possibilité de réviser les LDG avant leur terme.

2.1.2 Un pilotage de la masse salariale en deux temps, qui prend en compte les évolutions futures en matière de cotisations de retraite

Les charges de personnel (salaires et charges sociales) ont représenté au cours de la période 2020-2024 des sommes allant de 20,5 à 22,4 M€, soit plus de la moitié des dépenses de fonctionnement de la commune. Ce rapport comporte en annexe un tableau qui détaille la composition et l'évolution des charges de personnel.

Tableau n° 3 : Evolution des charges de personnel pour la période 2020-2024

en €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunération principale	9 220 794	9 042 281	9 338 673	9 693 173	9 624 638
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 518 317	2 509 289	2 589 063	2 605 076	2 766 191
+ Autres indemnités	288 731	283 670	318 475	290 052	267 289
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	12 027 842	11 835 239	12 246 211	12 588 301	12 658 117
Rémunérations et indemnités (dont HS)	2 608 395	2 941 644	3 010 496	3 185 619	2 722 141
+ Autres indemnités	8 921	6 427	17 182	2 323	561 161
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	2 617 316	2 948 072	3 027 677	3 187 942	3 283 302
en % des rémunérations du personnel**	17,8%	19,9%	19,8%	20,2%	
Autres rémunérations (d)	46 273	57 806	42 897	32 189	29 926
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	14 691 430	14 841 116	15 316 785	15 808 432	15 971 346
- Atténuations de charges	185 362	122 849	140 831	203 707	160 017
= Rémunérations du personnel	14 506 068	14 718 268	15 175 954	15 604 725	15 811 328
** Hors atténuations de charges					
en €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunérations du personnel	14 506 068	14 718 268	15 175 954	15 604 725	15 811 328
+ Charges sociales	5 534 500	5 579 269	5 731 162	6 006 224	6 011 748
+ Impôts et taxes sur rémunérations	372 612	405 061	402 956	431 902	426 608
+ Autres charges de personnel	77 496	52 328	82 092	93 338	75 425
= Charges de personnel interne	20 490 674	20 754 926	21 392 163	22 136 190	22 325 109
+ Charges de personnel externe	37 469	49 910	89 089	151 493	122 231
= Charges totales de personnel	20 528 143	20 804 836	21 481 252	22 287 683	22 447 340

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Les différentes composantes de la masse salariale brute et son nécessaire pilotage

Versant financier des effectifs, la masse salariale brute d'une collectivité est principalement composée (pour les agents titulaires) de la partie indiciaire et de la partie

indemnitaire. Si les marges de manœuvre sont relativement limitées sur la première partie⁷², les collectivités peuvent agir de manière plus discrétionnaire sur la seconde⁷³.

Indépendamment des créations/suppressions d'emplois et de la politique indemnitaire mise en œuvre, la masse salariale brute évolue nécessairement dans le temps, sous l'effet de mesures nationales et du glissement vieillesse-technicité (GVT). Au cours de la période sous revue, la principale mesure nationale a été la hausse du point d'indice, aux 1^{er} juillet 2022 et 2023. La partie « vieillesse » du GVT présente une certaine automaticité. Elle reflète en effet les avancements qui sont fonction de l'ancienneté dans l'échelon. La partie « technicité » est plus incertaine, puisqu'elle est fonction des changements de grade ou de cadre d'emploi, qui peuvent par exemple être conditionnés par la réussite à un concours.

Le pilotage prospectif de la masse salariale, qui est une composante importante du pilotage global du budget des collectivités nécessite la prise en compte de facteurs exogènes (mesures nationales) et endogènes (GVT, régime indemnitaire).

Si les mesures nationales sont difficilement prévisibles, la chambre note que la commune a mis en place un tableau de bord lui permettant de suivre l'évolution du GVT. En ce qui concerne le RI, aucune projection spécifique n'a été mise en œuvre, contrairement à ce qui avait été observé lors du précédent contrôle⁷⁴. La chambre note toutefois que la commune a mené une étude comparative du RI mis en place par des communes de même strate du nord-est de la France.

Un double pilotage (des dépenses de personnel) perfectible en phase de préparation budgétaire

La commune ne dispose pas d'un document unique qui retranscrit sa stratégie relative à la maîtrise des risques ayant une incidence sur la masse salariale. Une prévision des dépenses de personnel de manière générale est toutefois réalisée via :

- La présence d'une personne spécifiquement dédiée (catégorie A) au contrôle des crédits RH ;
- Une procédure globale de détermination des besoins de l'année à venir ;
- Une procédure plus individuelle qui prend la forme d'un comité mensuel (le comité décisionnel des effectifs, CDE), dont le périmètre d'intervention porte sur les suites à donner pour le départ d'un agent⁷⁵ et la stagiairisation des agents en contrat. Cette seconde procédure s'inscrit davantage dans une logique d'exécution budgétaire ;

La procédure globale de détermination des besoins s'inscrit dans le cadre de la procédure de préparation budgétaire. Parallèlement à l'édition de la lettre de cadrage du budget de l'exercice par la direction générale, le service RH définit un montant de masse salariale

⁷² Le traitement indiciaire est fonction du grade et de l'échelon et fait l'objet de grilles de rémunération nationales.

⁷³ Des plafonds sont fixés par la réglementation mais les collectivités ont la possibilité d'y déroger en proposant un régime indemnitaire moindre.

⁷⁴ Op. Cit. p. 38/57.

⁷⁵ Retraite, mutation, disponibilité, détachement, congé longue maladie (cf. motifs indiqués dans les comptes-rendus du CDE).

global, à partir des réalisations de l'exercice précédent (via le compte administratif). Par exemple, en 2024, pour la détermination de l'enveloppe budgétaire, les services ont dans un premier temps pris en compte les informations suivantes :

- Le glissement vieillesse-technicité (GVT) ;
- La revalorisation du point d'indice en 2022 et 2023 ;
- La hausse des taux CNRACL ;
- Les mesures nationales dites « bas de grilles »⁷⁶ ;
- Le coût de l'organisation des élections européennes ;
- La reconduction du projet « Château en scène⁷⁷ » ;
- Les recrutements/départs prévisionnels de l'exercice.

C'est sur ce dernier aspect des recrutements prévisionnels de l'exercice que la procédure globale et la procédure individuelle se recoupent. Les informations qui viennent d'être listées correspondent globalement aux facteurs exogènes et endogènes identifiés précédemment. La commune précise ensuite dans sa réponse que le service RH a rencontré dans un second temps les différentes directions, afin de recenser leurs besoins. En 2024, compte tenu de besoins dépassant l'enveloppe prévisionnelle, une stratégie a été menée, fondée sur :

- La réduction de 20 % du volume des heures supplémentaires et des heures complémentaires rémunérées pour les agents permanents ;
- La suppression des emplois saisonniers de juillet /août (sauf pour les postes en lien direct avec les usagers : Accueils de loisirs, piscine, propreté de l'espace public, colonies apprenantes au Centre de Nature et Plein Air de Charquemont) ;
- La réduction de 12 % au recours aux emplois non permanents.

La procédure individuelle commence lorsque les chefs de service sollicitent un recrutement via la « *Fiche d'analyse pour comité de suivi des effectifs* ». Des éléments ayant trait au fait générateur de la demande, aux conséquences sur l'organisation du service, à l'évolution récente de l'activité du service ainsi que le lien avec les projets de la collectivité et les objectifs d'économie sont notamment recensées dans cette fiche. La commune a fourni quatre exemplaires de demandes effectuées à l'automne 2024. La chambre note que les éléments qui viennent d'être listés sont bien mis avant (notamment les conséquences de l'absence de recrutement). Elle remarque toutefois qu'il n'est expressément fait mention des conséquences en termes de masse salariale du service, par rapport au montant fixé par le service RH, que pour un de ces quatre exemplaires.

La demande est présentée par le chef de service concerné lors de la réunion mensuelle du premier comité : le comité de suivi des effectifs (CSE) qui réunit la direction générale (DGS et les deux DGAS) ainsi que la DRH et son adjointe.

⁷⁶ Cf. mesure nationale d'attribution de 9 points d'indice supplémentaires pour les agents aux rémunérations les plus modestes.

⁷⁷ Initié en 2023 et reconduit en 2024, ce projet a un impact sur la masse salariale de l'ordre de 22 000 € dans le cadre de l'intervention d'intermittents du spectacle (Cf. le guide des imputations budgétaires et comptables édité par la DGFIP en septembre 2024 rappelle (p. 117/220) que les rémunérations et cotisations patronales des intermittents du spectacle sont intégrées aux charges de personnel). De manière plus marginale, ce projet a également généré des heures supplémentaires pour les agents titulaires (34 heures en 2023 et 17 heures en 2024).

Le CSE formule ensuite un avis qui est présenté au comité décisionnel des effectifs (CDE) auxquels prennent part la direction générale, la Maire et son adjoint en charge des finances et des RH.

La chambre note également que le pilotage global de la masse salariale est perfectible. Bien que la commune ait indiqué que le service RH communique en début d'année une enveloppe de masse salariale (permanents, non-permanents, heures supplémentaires et complémentaires) et qu'un état mensuel soit transmis à chaque service, des incohérences ont été relevées dans ce document en cours de contrôle. Celles-ci ont toutefois fait l'objet d'une correction a posteriori.

Dans sa réponse, la commune a d'ailleurs indiqué que l'acquisition d'une application dédiée à ce pilotage (analyse, prospective, indicateurs de suivi) est programmée en 2025. Les crédits y afférents (14 000 € sur la section investissement et 8 000 € sur la section fonctionnement) ont été inscrits au projet de budget primitif 2025. La chambre ne peut qu'inviter la commune à s'inscrire dans cette perspective. Outre le meilleur suivi du volet exécution, cette application permettra à la commune de s'inscrire davantage dans une approche prospective.

Enfin, le pilotage de la masse salariale se traduit par la mise en œuvre d'une stratégie relative à la maîtrise des risques pouvant l'impacter. La commune ne dispose pas ici d'un document unique recensant ces risques comme elle l'a indiqué dans sa réponse. Elle a toutefois fourni un nombre important de documents démontrant que ceux-ci sont pris en compte⁷⁸.

L'impact de l'augmentation des cotisations CNRACL est déjà estimé à près des 300 000 euros par an

Selon un récent rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), la caisse de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) entrera prochainement dans une période de crise financière sans précédent : avec un ratio de 1,46 cotisants par pensionnés aujourd'hui (contre plus de quatre dans les années 80⁷⁹), son déficit serait d'ici 10 ans supérieur à deux fois celui de l'assurance vieillesse du régime général en 2023 (qui sert une pension à 10 fois plus de bénéficiaires). Ce rapport conclut également que le *statu quo* n'est pas envisageable. Pour équilibrer les dépenses et les recettes, il recommande un partage des efforts entre les différents acteurs. Parmi les pistes évoquées, une augmentation progressive des cotisations employeurs est envisagée. Ce taux pourrait grimper de 39,12 % en 2024 à 45,13 % en 2030⁸⁰.

⁷⁸ Cf. règlement hygiène et sécurité, référentiel des équipements de protection individuelle (EPI) par service, procédure d'alerte des risques psychosociaux (RPS), bilans annuels des actions de prévention (RPS, document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), accidents du travail), indicateurs annuels de suivi de l'absentéisme médical. D'autres documents ayant trait à l'intégration des nouveaux arrivants et au processus de mobilité interne ont également été fournis.

⁷⁹ Explications : d'une part, les collectivités ont recruté de nombreux contractuels (1/5 agents territoriaux aujourd'hui) qui cotisent au régime général ; d'autre part, seuls les agents exerçant à temps plein cotisent au régime CNRACL.

⁸⁰ Cf. La Caisse de retraite des Territoriaux et Hospitaliers au bord du gouffre financier. Autre source : Retraite des agents territoriaux : les pouvoirs publics au pied du mur.

La commune de Montbéliard, a indiqué dans sa réponse avoir d'ores et déjà pris en compte cette hausse dans ces prévisions budgétaires, et estime cette dépense à 285 000 € supplémentaires par an, pendant quatre ans (soit une dépense de plus de 1,1 M€ la quatrième année). Elle précise également que « *la réflexion devra être poursuivie afin de déterminer les modalités d'absorption des hausses programmées les années suivantes, soit jusqu'en 2028* ».

2.1.3 Une évolution du régime indemnitaire décorrélée de la hausse des charges de personnel et de l'évolution des effectifs permanents

Pour rappel, le régime indemnitaire (RI) du personnel communal est établi par référence à celui des agents publics de l'Etat⁸¹. En 2014, la chambre avait noté l'existence d'une stratégie ayant pour objectif de passer d'une allocation fondée sur le grade à une attribution selon le poste occupé (prenant en considération les responsabilités et les missions). Cette stratégie avait conduit à la détermination de neuf groupes de fonctions homogènes, auxquels était rattaché un montant de primes.

La chambre avait pu, toujours en 2014, relever l'existence de dépassements des plafonds indemnitaires autorisés et le non-respect de la durée légale du temps de travail⁸². Depuis ce contrôle, le RI tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré⁸³. Il a vocation à se substituer aux RI en vigueur, tant dans la fonction publique d'Etat (FPE) que dans la fonction publique territoriale (FPT). Si la commune a mis en place ce nouveau régime en 2016, elle n'a instauré la part afférente à l'engagement professionnel des agents qu'en 2021⁸⁴.

L'enveloppe globale prévisionnelle dédiée au RIFSEEP se situe autour de 1,9 M € sur l'ensemble de la période sous revue. Son évolution et sa part dans la masse salariale sont restées relativement stables sur la période. Ce que détaille le tableau qui suit, qui présente l'évolution et la comparaison entre la masse salariale prévue chaque année et le régime indemnitaire.

⁸¹ Cf. Décret du 6 septembre 1991 modifié, pris pour l'application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁸² Cf. Rapport d'observations définitives (p. 39 à 41/57). Concernant le temps de travail, la situation a été régularisée à partir du 1^{er} janvier 2022.

⁸³ Cf. décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

⁸⁴ Deux parts constituent le RIFSEEP : celle visant à valoriser la spécificité des fonctions (l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise – IFSE) et celle visant à valoriser l'engagement professionnel (le complément indemnitaire annuel – CIA). Dans une décision du 13 juillet 2018, le conseil constitutionnel a rappelé que les collectivités sont tenues de prendre en compte ces deux éléments dans le cadre de l'application du RIFSEEP (sans que cela remette en cause le principe de libre administration des collectivités).

Tableau n° 4 : Evolution de la part du régime indemnitaire dans la masse salariale (budget primitif)

		2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
Masse salariale (en M€) ensemble du budget	Inscrite au BP - UR 0320	21,45	21,72	21,97	22,19	23,04	7,4%
	prévue au DOB	21,38	21,61	21,96	22,29	23,76	
Régime indemnitaire	Enveloppe globale	1,87	1,92	1,92	1,92	1,85	-1,1%
	Poids par rapport à masse salariale	9%	9%	9%	9%	8%	NS

Source/note : Ville de Montbéliard, janvier 2025

L'évolution du RI est décorrélée de celle de la masse salariale, puisque celle-ci augmente de 7,4 % entre 2020 et 2024 (quand le RI baisse de 1,1 %⁸⁵). Les mesures nationales et le GVT ont donc un poids plus important que le RIFSEEP dans l'évolution de la masse salariale. La marge de manœuvre de la commune pour faire varier ce poste est donc limitée.

Fin 2023, il a été mené une étude comparative entre le dispositif en place à Montbéliard et ceux de villes de même strate localisées dans la partie « grand-Est » de la France⁸⁶. La ville y a retenu que « le dispositif en place au sein de la Ville de MONTBELIARD au titre de l'IFSE est dans la moyenne de ce qui est pratiqué dans les collectivités consultées voire plus favorable sur les groupes inférieurs. Les dispositifs ayant cours au titre du complément indemnitaire annuel sont par ailleurs difficilement comparables ».

La comparaison du niveau de RIFSEEP mis en place par la commune par rapport à une moyenne nationale est délicate à réaliser⁸⁷. La chambre constate toutefois que la part de la rémunération brute hors-traitement est inférieure de 2 points à Montbéliard par rapport à la moyenne nationale de la fonction publique territoriale (22 % contre 24 %). En 2023, cette part n'atteint plus que 20,5 % pour la commune de Montbéliard. Au final, le levier RI, n'est pas employé par la commune de Montbéliard pour attirer de nouveaux arrivants.

2.1.4 L'évolution des effectifs

Présentation générale

Le tableau qui suit a été réalisé à partir des données mentionnées dans les synthèses des rapports sociaux uniques (RSU). Il permet de relever une diminution significative, en 2021, des

⁸⁵ Cf. Pour rappel, dans le même temps les ETPT permanents ont baissé de 7 %.

⁸⁶ MONTIGNY LES METZ, CHAUMONT, SAINT LOUIS, SAINT DIZIER, EPERNAY. D'autres collectivités ont été sollicitées mais n'ont pas répondu (SENS, ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN, DOLE).

⁸⁷ Les données issues du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2023 de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ne dissocient en effet que deux postes : le « traitement brut » et « les primes et rémunérations annexes, indemnité de résidence (IR) et supplément familial de traitement (SFT) ». (p. 108/185). Les synthèses des rapports sociaux uniques (RSU) communales sont plus détaillées puisqu'elles dissocient quatre postes hors traitement pour les emplois permanents : les primes et indemnités, les heures supplémentaires et complémentaires, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et le SFT.

effectifs physiques⁸⁸, ainsi que l'augmentation du recours aux agents contractuels sur des emplois permanents.

Tableau n° 5 : Evolution des effectifs physiques au 31/12/N

	2020	2021	2022	2023	Evol. %
Agents employés, dont	628	594	583	559	-11,0 %
<i>Fonctionnaires</i>	420	400	419	401	-4,5 %
<i>Contractuels permanents</i>	43	39	34	49	+14,0 %
<i>Contractuels non permanents</i>	165	155	130	109	-33,9 %
<i>Part des contractuels / effectifs physiques</i>	33,1 %	32,7 %	28,1 %	28,3 %	-4,8 pts

Source/note : synthèses des RSU

La place des agents contractuels

Selon le dernier rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2024), le nombre de contractuels s'élève à 1 258 500 agents au 31 décembre 2022, soit 22 % des effectifs consolidés de la fonction publique (tous versants confondus). Même si elle baisse de près de 5 points au cours de la période sous revue, la part des contractuels est supérieure de 6 points à Montbéliard par rapport à cette moyenne nationale.

Les règles de gestion applicables aux contractuels et aux fonctionnaires sont distinctes (en application du principe de séparation des fonctions publiques de carrière et d'emploi) ; et les services des ressources humaines des trois fonctions publiques ont davantage formalisé celles qui sont applicables aux fonctionnaires qu'aux contractuels. Si la carrière des fonctionnaires est donc bien encadrée (du recrutement à la retraite), celle des contractuels l'est beaucoup moins. L'idée même d'offrir une carrière aux contractuels est assez récente et fait encore l'objet de débats. Tandis que la loi de Transformation de la fonction publique⁸⁹ entend élargir les possibilités de recours au contrat, sans aller jusqu'à modifier le principe selon lequel les emplois civils permanents doivent être occupés par des fonctionnaires.

La Cour des comptes a abordé à plusieurs reprises le thème de la place des contractuels dans la fonction publique. Ainsi, en 2020⁹⁰, elle précisait qu'en dépit des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics que justifie le recours aux contrats, leur gestion restait rigide. Elle estimait que les fonctionnaires titulaires demeureraient pour longtemps encore majoritaires dans les trois versants de la fonction publique. Les chambres des comptes, pour leur part, constatent fréquemment des rémunérations versées aux agents contractuels supérieures (tout en restant dans des limites raisonnables) à celles qu'aurait pu percevoir un agent titulaire placé dans la même situation. Et, l'augmentation du recours aux

⁸⁸ Cette diminution significative est liée à des mouvements de personnels qui se sont accumulés au cours de cette période (sept démissions, deux radiations et 18 départs à la retraite, notamment).

⁸⁹ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁹⁰ Cf. rapport public thématique « Les agents contractuels dans la fonction publique » (septembre 2020).

agents contractuels est rarement mentionnée comme une priorité par les représentants de collectivités territoriales.

Sur cette question de la rémunération, les données issues des synthèses des rapports sociaux uniques (RSU) vont dans le sens des constats généraux des chambres des comptes en début de période sous revue comme le démontre le tableau suivant :

Tableau n° 6 : Ecart de rémunération entre titulaires et contractuels sur emplois permanents (toutes filières 2020 et 2023)

En €		2020		2023	
		Titulaires	Contractuels	Titulaires	Contractuels
Rémunération brute moyenne par ETPR	Cat. A	53 442	51 447	53 065	37 528
	Cat. B	33 584	34 034	35 759	28 912
	Cat. C	28 742	39 316	35 050	25 611
Part des primes et indemnités sur les rémunérations		18,4%	19,4 %	16,6 %	21,5 %

Source/note : synthèses des RSU

A compter de 2021, le rapport s'inverse et, bien que la part des primes et indemnités demeure supérieure, le niveau de rémunération moyen des contractuels sur des emplois permanents est significativement inférieur à celui des titulaires (29 % de moins pour les contractuels de catégorie A, 19 % pour la catégorie B et 27 % pour la catégorie C).

Interrogée sur ce renversement de tendance, la commune a précisé que l'année 2021 avait été marquée par de nombreux départs, et qu'il existait parfois un délai entre un départ et une arrivée. Le recours à des données moyennes par équivalent temps plein travaillé et/ou rémunéré aurait permis une information plus fiable sur ce point.

Les caractéristiques notables des contractuels employés par la commune par rapport aux titulaires sont les suivantes : une moindre féminisation, un moindre recours aux temps de travail non-complets et un moindre absentéisme.

La chambre note que la prépondérance de la filière technique, filière traditionnellement masculine⁹¹, dans les effectifs de la commune peut contribuer à expliquer la moindre féminisation des agents contractuels (28 % de femmes parmi les contractuels en 2020 et 49 %

⁹¹ Cf. La synthèse des bilans sociaux des collectivités au 31 décembre 2019 du CNFPT indique que le taux de féminisation de cette filière n'est que de 39 % (p. 107/134).

en 2023)⁹². L'absentéisme des agents contractuels, pour sa part, a été au cours de la période sous revue inférieur à celui observé en moyenne à l'échelle nationale⁹³.

La chambre note enfin qu'en matière de formation, les tendances nationales ne se vérifient une nouvelle fois pas : les contractuels permanents bénéficiant d'au moins un jour de formation par an sont plus nombreux dans la commune qu'au niveau national⁹⁴. Une évolution particulièrement positive est visible au cours de la période sous revue pour les agents de catégorie C, titulaires comme contractuels⁹⁵. De manière générale les synthèses des RSU indiquent une augmentation de 63 % des crédits dédiés à la formation entre 2020 et 2023 (de 164 119 € à 267 262 €).

2.2 Les difficultés de recrutement et leurs conséquences

2.2.1 A Montbéliard : des difficultés de recrutement réelles

L'emploi public regroupe en 2021⁹⁶ 5,67 millions d'agents répartis dans les trois fonctions publiques (État, territoriale, hospitalière), dont 34% dans la fonction publique territoriale (1,93 millions)⁹⁷. Les différentes enquêtes menées auprès des employeurs soulignent des difficultés de recrutement croissante, amplifiées et aggravées par la crise Covid. La FPT n'échappe pas à ce constat et fait face, en outre, à des facteurs qui lui sont propres : inégalités géographiques, absence de certitude de recrutement suite à la réussite d'un concours (cf. mécanisme de la liste d'aptitude), faible connaissance de ses missions et métiers. Or, ce déficit d'attractivité est un enjeu majeur pour la fonction publique, car il pose la question de la disponibilité des services publics.

En Bourgogne-Franche-Comté, la situation de l'emploi salarié est globalement moins favorable qu'à l'échelle nationale, notamment du fait du recul structurel de l'emploi industriel fortement représenté. Par ailleurs, le solde migratoire de l'emploi est négatif dans la région, en raison de la proximité avec la Suisse et la région Ile de France⁹⁸. La région se distingue

⁹² De manière générale, entre 48 et 49 % des emplois permanents sont occupés par des femmes au cours de la période sous revue alors que le taux de féminisation global de la FPT est de 61 % au 31 décembre 2021 (cf. rapport DGAFP p. 38/185). La filière technique est par ailleurs celle où les contractuels sont les plus nombreux à Montbéliard (entre 41 et 54 % des contractuels dans cette filière sur la période sous revue d'après les synthèses du RSU).

⁹³ Cf. 6,6 jours d'absence / an pour les contractuels permanents en 2020, 6,1 en 2021, 6,9 en 2022 et 2,7 en 2023 d'après les synthèses des RSU contre 8,6 jours en moyenne nationale au 31 décembre 2019 (cf. synthèse des bilans sociaux CNFPT p. 99/134).

⁹⁴ En 2023 les agents de catégorie A et B ont davantage été formés que les titulaires (75 et 94 % contre 63 et 76 % d'après les synthèses du RSU).

⁹⁵ Cf. 74 % des titulaires de catégorie C ont bénéficié d'au moins un jour de formation en 2023 et 50 % des contractuels. Ces taux n'atteignaient que 53 et 31 % en 2020 (cf. synthèses des RSU). Au 31 décembre 2019 ce taux n'atteignait que 45 % au niveau national (cf. synthèse des bilans sociaux CNFPT p. 56/134).

⁹⁶ Derniers chiffres connus.

⁹⁷ « Évolution des effectifs des trois fonctions publiques en 2021 », Direction générale de l'administration publique (DGAFP), juin 2023.

⁹⁸ Source : France Travail d'après les données de l'INSEE.

également par le poids du département comportant le chef-lieu régional sur le total des offres publiées en région. 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 ferait partie des huit zones⁹⁹ dans lesquelles cette baisse serait supérieure à 18 %. Selon cette étude, les professions intermédiaires administratives de la fonction publique constitueraient, à l'horizon 2030, la deuxième famille de métiers les plus en tension avec 32 % de postes non-pourvus. Les difficultés à pourvoir des postes sont révélées par la lecture des annexes des comptes administratifs relatives aux ressources humaines, dont une synthèse est présentée en annexe. La consultation de ces données (relatives aux emplois permanents) au 31/12/N permet de constater que les difficultés de recrutement (toutes catégories confondues) concernent les filières Animation et Police¹⁰⁰. Les tensions observées sur la filière Animation s'observent également à l'échelle régionale, comme le démontre le panorama national de l'emploi territorial 2023¹⁰¹. La chambre note que des mesures de déprécarisation¹⁰², concernant majoritairement des agents de la filière Animation intervenant dans le cadre des missions péri et extrascolaires, sont mises en œuvre. Depuis 2020, 35 agents sont concernés d'après les éléments fournis par la commune.

De manière générale, les services municipaux ont précisé que les difficultés de recrutement au sein de la collectivité concernaient toutes les filières, et tout particulièrement les catégories C et B pour des métiers spécialisés (RH, gestion financière, budgétaire et comptable, informaticien). Ils notent également un décalage entre le profil des candidats recrutés et les exigences des postes, conduisant la collectivité à former les agents dès leur prise de fonctions (formation en interne dans les équipes, formation auprès d'organismes de formation spécialisés comme par exemple pour le métier de dépanneur chauffage). Il est à noter également une « *volatilité des candidatures* », avec de nombreux désistements lors des convocations à des jurys de recrutement. La chambre constate, sur cette question, que la commune « *ne dispose pas des éléments permettant d'apprécier un quelconque impact de la proximité du territoire suisse* ».

L'analyse du taux d'emploi des contractuels, dont le détail est mentionné dans un tableau en annexe de ce rapport, a permis, pour sa part, de relever, toutes choses égales par ailleurs, une proportion plus importante dans les filières Administrative et Culturelle. Cette situation tend à isoler la commune de Montbéliard de la moyenne nationale¹⁰³. En effet, le non recours à des fonctionnaires pour répondre à des besoins permanents répond ici principalement à l'absence de candidatures statutaires en réponse aux besoins de la collectivité. S'y ajoutent : des possibilités d'évolution dans le secteur privé plus grandes que dans le secteur public et un régime relatif à l'obtention du concours, qui peut constituer un obstacle pour les candidats potentiels.

Au total, les difficultés de recrutement s'ajoutent aux mouvements habituels de personnel pour expliquer l'évolution dans la composition des effectifs municipaux. Ce qu'illustre le tableau qui suit, qui présente notamment l'évolution des effectifs par cadres

⁹⁹ La région Bourgogne-France-Comté compte vingt-et-une zone d'emplois.

¹⁰⁰ Ces deux filières sont les seules pour lesquels des taux d'occupation des emplois permanents (nombre d'ETPT pourvus rapporté au nombre d'ETPT créés) inférieurs à 70 % sont observés entre 2020 et 2024.

¹⁰¹ Op. Cit. p. 13/30.

¹⁰² Cf. titularisation des agents dont la quotité de travail dépasse 0,5 ETP.

¹⁰³ Cf. Cour des comptes, *Les agents contractuels dans la fonction publique*, rapport public thématique, septembre 2020. L'emploi contractuel dans la FPT concentré sur quatre filières d'emplois, par ordre décroissant : technique, administrative, animation et sociale (p. 38/177).

d'emplois. Ainsi, la commune a enregistré, en 2021, sept démissions (dont un cadre A), soit 16 % des départs. Ce qui est deux fois plus élevé que la moyenne constatée à l'échelle nationale dans la fonction publique territoriale (5% des départs).

Tableau n° 7 : Evolution des effectifs permanents par cadre d'emploi et composition de la masse salariale (2020-2024)

		2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
Effectif physique des agents permanents	constaté	465	443	453	453	445	-4,3%
	prévu	466	466	445	457	458	-1,7%
Composition des effectifs physiques	A	50	46	47	49	50	-
	B	68	70	70	72	68	-
	C	347	327	336	332	327	-5,8%
Masse salariale (en M€) ensemble du budget	Inscrite au BP - UR 0320	21,45	21,72	21,97	22,19	23,04	7,4%
	prévue au DOB	21,38	21,61	21,96	22,29	23,76	
Régime indemnitaire	Enveloppe globale	1,87	1,92	1,92	1,92	1,85	-1,1%
	Poids par rapport à masse salariale	9%	9%	9%	9%	8%	NS
Temps de travail (en heures)		1600	1607	1607	1607	1607	0,4%
Taux d'absentéisme	Total	8,51%	8,90%	8,04%	8,33%	8,43%	-
	dont maladie ordinaire	5,14%	4,58%	3,36%	3,36%	3,49%	-

Source/note : Ville de Montbéliard, janvier 2025

2.2.2 L'impact sur l'organisation du processus de recrutement : une analyse fine des besoins et des profils recherchés

Le recrutement, qui est géré au sein d'une unité (« Recrutement-Formation ») composée de quatre personnes, s'appuie sur une procédure formalisée inchangée au cours de la période sous revue. Au-delà du formalisme exemplaire de ce document (qui identifie clairement « qui fait quoi »), il peut être relevé que les règles en matière de recrutement dans la fonction publique territoriale y sont respectées. La chambre note également que la première étape de chaque recrutement est la validation du besoin par le comité décisionnel des effectifs (CDE).

Une fiche d'« étude de poste », correspondant à la formalisation des besoins en matière de recrutement, a également été communiquée. Elle permet d'analyser ou de qualifier le poste, et d'établir précisément le profil du candidat souhaité. Au-delà des mentions habituelles pour ce type de documents, il est constaté avec intérêt que les services communaux y recensent également le profil des titulaires actuels ou passés des postes concernés ; ce qui permet d'objectiver les caractéristiques demandées.

2.2.3 Des outils d'attractivité et de fidélisation des agents mis en place récemment

En cas de vacance prolongée liée aux difficultés de recrutement, une réflexion préalable est menée au cas par cas, avant la mise en œuvre de toutes mesures correctives ou supplétives. Toutefois, en amont, la commune de Montbéliard a déployé des actions de fidélisation des agents, dans un contexte de nécessaire adaptation du fonctionnement des services publics municipaux aux besoins des usagers. Si elle précise dans sa réponse ne pas avoir engagé à ce jour de réflexion tendant à l'adoption de la semaine de quatre jours, un effort notable en matière

de formation, dont il est question plus haut dans ce rapport, a été réalisé¹⁰⁴. Selon la collectivité, cet effort est traduit dans les dispositifs suivants :

- Une modernisation de l'action sociale, qui passe par l'adhésion récente de la commune au Comité national d'action sociale (CNAS¹⁰⁵) pour un montant annuel de 217 € par agent ;
- Le déploiement du télétravail ;
- La participation employeur (tout aussi récente) à l'assurance prévoyance ;
- La mise en place de différents cycles de travail, dans le cadre de l'évolution du temps de travail à 1607 heures annuelles et, par voie de conséquence, d'un nombre annuel de jours dits d'aménagement du temps de travail (ATT) ;
- Des campagnes régulières de résorption de l'emploi précaire.

La présente analyse se concentre sur les deux premiers dispositifs listés ci-dessus. L'action sociale locale est, pour partie, prise en charge par la collectivité (bons d'achat de rentrée scolaire, bons d'achat de Noël, médailles, bons d'achat pour événements familiaux...), et, pour l'autre, organisée par l'Amicale du personnel communal (prêts sociaux, secours, chèques vacances, sorties culturelles, sportives...). L'évolution des montants consacrés par la commune à l'action sociale sont stables sur la période sous revue comme le démontre le tableau suivant.

Tableau n° 8 : Evolution du coût des dispositifs d'action sociale et de la part de la subvention à l'amicale du personnel fléchée sur les chèques vacances (2020-2025)

En €	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Coût global de l'action sociale</i>	64 211	58 392	63 715	61 864	62 448	n.c
<i>Part de la subvention amicale du personnel fléchée sur les chèques vacances</i>	15 588	14 075	9 259	9 607	9 801	7 260

Source/note : commune de Montbéliard

Ce levier social n'a donc pas été à proprement parler actionné par la collectivité pour attirer des candidats. La chambre note également que l'évolution des montants consacrés à l'action sociale peut évoluer de manière sensible, sans que cela ne traduise une politique plus volontariste en la matière. Ainsi l'évolution des montants versés au titre de l'allocation de départ à la retraite est dépendante de la pyramide des âges de la commune¹⁰⁶. Dans le même temps, la part de la subvention allouée à l'amicale du personnel fléchée sur les chèques vacances a été divisée par deux, passant de 15 600 € en 2020 à 7 260 € en 2025. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a précisé que cette participation est fonction du nombre de chèques vacances délivrés par l'amicale.

¹⁰⁴ Dans un récent article de presse spécialisée, les démarches de formation ainsi que l'instauration de la semaine de 4 jours sont décrits comme des facteurs d'attractivité et de fidélisation

¹⁰⁵ Cf. Délibération n° 2024-24.10-46 prise en séance du 14/10/2024.

¹⁰⁶ En 2020, 22 143 € ont été versés à ce titre soit plus du tiers des 64 211 € versés au titre de l'action sociale de manière générale.

L'adhésion récente au CNAS, qui ressort d'une sollicitation des candidats, permet aux agents municipaux (titulaires, contractuels, stagiaires) d'avoir accès à de nouvelles prestations complémentaires, proposées nationalement aux adhérents du CNAS :

- Des réductions pour des activités sportives, de loisirs ou encore des sorties culturelles (cinémas, théâtres, musées, parcs d'attractions, bibliothèques...) ;
- Des aides pour partir en vacances (campings, hôtels, circuits, billets d'avion, colonies de vacances, etc.) ;
- L'accès à des prêts à des taux concurrentiels ;
- Des prestations sociales diverses pour le quotidien (tickets CESU, aides au transport ou au logement, cartes cadeaux...) ;
- Des prestations de solidarité sociale (en cas de handicap, de décès, d'accident, d'endettement...) ;
- De l'information juridique

Créé en 1967, le CNAS est un organisme paritaire qui s'apparente à un comité social et économique (CSE) dans une entreprise privée. Ses prestations sont présentées par la commune comme « *un puissant outil de satisfaction des agents publics locaux* ».

L'adhésion de la commune n'étant effective qu'à compter du 1^{er} janvier 2025, la chambre n'est pas en mesure d'évaluer les effets de cette mesure en matière d'attractivité. Il est toutefois possible de noter que l'effort de la commune en la matière est significatif et peut être estimé entre 100 et 120 000 € / an¹⁰⁷. Le budget consacré au CNAS est donc deux fois plus important que celui consacré à l'action sociale locale (hors amicale et protection sociale complémentaire¹⁰⁸).

La loi du 12 mars 2012, dite « Loi Sauvadet », a reconnu la possibilité pour les agents publics d'exercer leurs fonctions dans le cadre du télétravail, tel qu'il est défini par le code du travail à l'article L1222-9. Le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 modifié par le décret n°2020-524 du 5 mai 2020 précise les modalités et détermine ses conditions d'exercice (notamment le nombre de jours pouvant être exercés sous la forme du télétravail, la demande préalable de l'agent, la durée de l'autorisation mais également les mentions que doit comporter l'acte d'autorisation).

Au cours de la période sous revue, au sein de la commune de Montbéliard, le télétravail a fait l'objet d'une première phase d'expérimentation de 18 mois à compter du 1^{er} janvier 2022. La délibération du conseil municipal relative à cette expérimentation précise notamment les bénéficiaires (agents volontaires travaillent à temps complet sur un emploi permanent avec un ancienneté minimale de six mois), la quotité de télétravail (30 jours flottants sur l'année et dans la limite de 1 jour par semaine, mercredis et vacances scolaires exclus) ainsi que les activités éligibles (ensemble des activités à l'exception de celles pour lesquelles la présence physique de

¹⁰⁷ Cf. la délibération portant adhésion au CNAS précise que la cotisation forfaitaire annuelle s'élève à 217 € par agent (tarif 2024) et que les contractuels en emploi non-permanent sont éligibles à partir de six mois d'ancienneté. Les synthèses du RSU précisent quant à elles que la commune comptait 559 agents au 31 décembre 2023 dont 109 contractuels non-permanents. La prise en compte, ou la non-prise en compte de ces 109 agents influent sur le montant global de l'adhésion.

¹⁰⁸ Un peu plus de 20 000 € sont consacrés annuellement d'après les synthèses du RSU à cette protection complémentaire pour 170 agents bénéficiaires en 2024 (contre 206 en 2021 année du lancement de ce dispositif).

l'agent est indispensable ou lorsque les équipements techniques sont incompatibles avec une mise à disposition à domicile). L'employeur n'a procédé à aucun défraiement, alors qu'il avait la possibilité de créer une allocation journalière *ad hoc*¹⁰⁹. Une délibération de juillet 2023¹¹⁰ a généralisé le dispositif, qui s'accompagne aujourd'hui d'un règlement intérieur. Le dispositif est dorénavant accessible aux agents permanents à temps partiel (80 et 90 %), le nombre de jours annuel est passé à 40 et l'ancienneté pour accéder au dispositif à 4 mois.

Dans sa réponse, la commune a fourni des éléments permettant d'appréhender la mobilisation du dispositif de télétravail par les agents au cours de la phase expérimentale (janvier 2022 à juin 2023), puis dans le cadre de bilans annuels¹¹¹. Ces éléments démontrent que le dispositif se développe tant sur le plan du nombre d'agents volontaires (65 lors de la phase expérimentale pour 85 en 2024) que dans le taux de consommation des droits ouverts (26 % des nombre de jours ouverts / service utilisés lors de la phase expérimentale contre 32 % en 2024).

Ce taux de consommation traduit toutefois une faible mobilisation du dispositif par les agents éligibles et volontaires et ce, d'autant que le nombre de jours télé-travaillables reste faible par rapport à ce qui se pratique dans le secteur privé. Une récente publication de l'Insee précise en effet qu'en 2022, 72 % des accords d'entreprises permettaient la réalisation de 2 jours de télétravail ou plus par semaine (soit environ 90 jours/an, nombre largement supérieur aux 12 jours annuels réalisés en moyenne par les 85 agents volontaires de la commune en 2024).

La chambre constate toutefois que ces 85 agents bénéficiaires en 2024 représentent 19 % des 450 agents permanents présents au 31 décembre 2023. Cette proportion est plus proche de celle observée à l'échelon national dans l'étude de l'Insee citée plus haut (cf. en 2024, 22 % des salariés pratiquent le télétravail au moins une fois par mois) ainsi que pour les cinq communes citées dans le rapport de la Cour des comptes consacré au télétravail dans la fonction publique (taux compris entre 7 et 14 % en 2021¹¹²). Le dispositif concerne globalement autant d'agents à Montbéliard que dans d'autres organismes mais les droits ouverts sont significativement moins importants (et moins usités).

En termes d'attractivité et de fidélisation, la commune a enfin précisé dans sa réponse ne pas disposer du recul nécessaire pour évaluer l'impact de son dispositif de télétravail (compte tenu de son application récente). Au regard du faible nombre de jours annuels télétravaillés par les agents éligibles volontaires, la chambre considère toutefois que la plus-value du dispositif retenu en matière de fidélisation et d'attractivité est limitée.

La collectivité a par ailleurs mis en œuvre de nombreux dispositifs de publicité des offres d'emploi : marque employeur, publicité des offres sur des sites ou revues spécialisées, recours à des cabinets de recrutement, participation au salon de l'emploi. Une vidéo de présentation des métiers communaux a notamment été publiée sur la plate-forme YouTube en

¹⁰⁹ Automatique dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalier (en application du décret n°2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats), la création de cette allocation dans la fonction publique territoriale nécessite une délibération de l'organe délibérant. En l'espèce les délibérations du conseil municipal de Montbéliard créent le dispositif de télétravail mais pas l'allocation. Au titre de l'année 2024 le plafond annuel de cette indemnité s'élève à 282 € (cf. arrêté du 3 avril 2024 relatif au montant plafond du « forfait télétravail » pour l'année 2024).

¹¹⁰ Cf. Délibération n° 2023-10.07-19 prise en séance du 10/07/2023.

¹¹¹ Le bilan 2023 ne portant que sur les six derniers mois de l'année.

¹¹² Op. Cit. p. 30/104.

septembre 2022 après que la commune ait initié une réflexion sur la visibilité de ces offres d'emplois.

La plupart des actions ayant été mises en œuvre récemment, la commune ne dispose d'aucun indicateur d'évaluation de leur impact. Elle considère par ailleurs que ces mesures se généralisent aujourd'hui dans la FPT, ce qui ne permet pas à la commune de se démarquer en la matière.

3 L'ALIMENTATION DURABLE LOCALE

3.1 Des enjeux autant économiques que sociaux

La restauration scolaire répond à des enjeux en matière de santé et d'éveil au goût ; elle joue également un rôle économique significatif pour le développement de filières locales d'approvisionnement et pour la protection de l'environnement¹¹³. Son exercice est partagé par les collectivités territoriales. Pour les écoles élémentaires, la responsabilité de la restauration relève de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Et le coût d'un repas (majoritairement constitué par les frais de personnel) est pris en charge (entre 50 et 70%) par les collectivités.

Fondée sur des principes vertueux en matière d'approvisionnements, de pratiques alimentaires et de lutte contre le gaspillage, l'alimentation durable locale (ou « circuits courts ») ne prévoit pas de notion de proximité physique (kilométrage), conformément aux règles de la commande publique. Les impératifs fixés par les lois « EGAlim » de 2018¹¹⁴ et « Climat résilience » de 2021¹¹⁵ ont pour finalité de tracer clairement l'origine des produits et de renforcer la sécurité sanitaire, tout en permettant le développement de filières locales.

En outre, la loi « EGAlim » de 2018 ne prévoit ni sanctions ni contrôles, pour ce qui concerne l'atteinte des objectifs de recours aux produits durables et de qualité. Seule une information du Parlement et des citoyens est prévue, avec un bilan statistique annuel de l'application de ces objectifs remis au Parlement par le Gouvernement et rendu public¹¹⁶. C'est dans ce contexte que la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a mené une enquête, pour permettre d'évaluer l'impact des lois « EGAlim » et « Climat et résilience » sur la gestion de la compétence Restauration scolaire menée par les collectivités régionales.

La prise en compte du contexte local revêt sur ce champ une importance particulière. En effet, à Montbéliard, la part significative des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (43 % de la population totale), qui a été rappelée en introduction, implique un taux de pauvreté deux fois supérieur à la moyenne régionale (28 % contre 13 %)¹¹⁷.

Par ailleurs, d'un récent rapport¹¹⁸ du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Age (HCFEA), il ressort qu'à l'échelle nationale, environ 80 % des élèves scolarisés dans le premier degré fréquentent la cantine. Bien que cette proportion ait pu s'avérer moindre dans la

¹¹³ Pour un restaurant d'école primaire de 200 élèves, le gaspillage alimentaire représente en moyenne, sur une année, 3,4 tonnes, soit l'équivalent de 13 800 repas gaspillés pour un coût moyen de 20 000 €/an.

¹¹⁴ Cf. Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

¹¹⁵ Cf. Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets.

¹¹⁶ Article L. 230-5-1 du code rural.

¹¹⁷ L'unique critère du revenu des ménages est retenu pour définir la géographie prioritaire depuis 2014

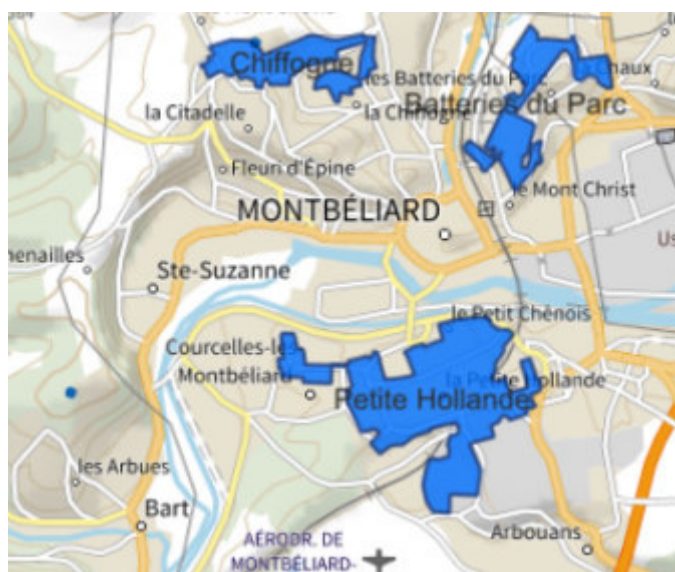
¹¹⁸ *La restauration scolaire : un enjeu majeur de politique publique*, novembre 2024 (p. 43 et suivantes)

région Bourgogne-France-Comté¹¹⁹, cinq déterminants sociodémographiques influent à la baisse sur cette fréquentation, dont le niveau de vie.

La tendance selon laquelle les élèves issus des milieux les plus modestes fréquentant en proportion moins la cantine se vérifie à Montbéliard. Seuls 800 des 2 200 écoliers montbéliardais fréquentent les six cantines municipales. Pour le dire autrement, dans cette commune, l'égalité alimentaire ne concerne que moins de 40 % des usagers potentiels¹²⁰.

Ces déterminants sociaux sont illustrés dans les deux cartes suivantes. La première présente les quartiers prioritaires de la politique de la ville à Montbéliard en 2024.

Carte n° 1 : Les quartiers prioritaires de Montbéliard



Quartiers Prioritaires 2024 (3) : Batteries du Parc , Chiffogne
Petite Hollande

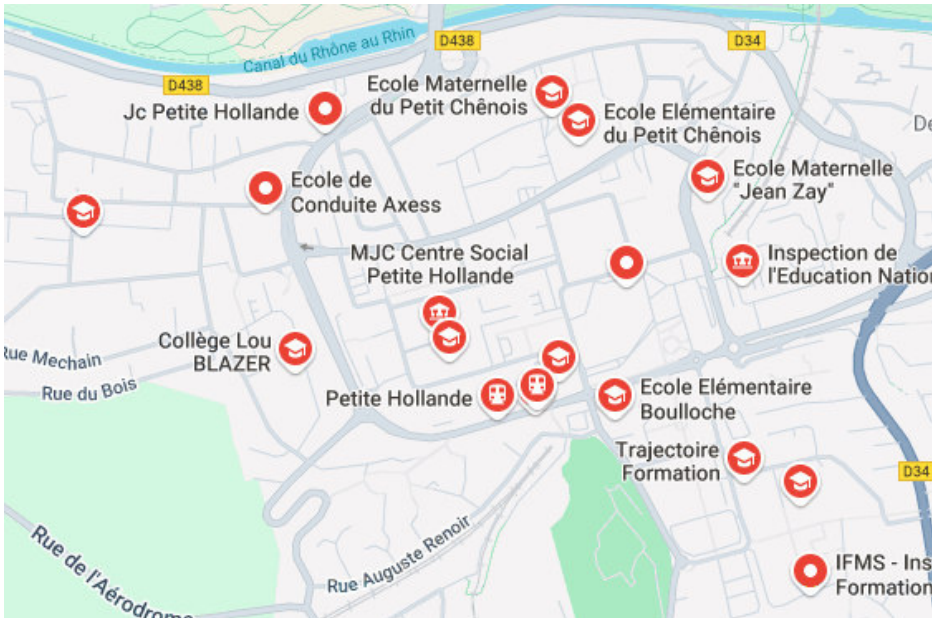
Source/note : <https://sig.ville.gouv.fr> - 18/02/2025

¹¹⁹ Ce rapport fait également état, pour les élèves scolarisés en grande section de maternelle en 2012 (p. 52/195) de très fortes disparités régionales. La situation de la Bourgogne-Franche-Comté est singulière de ce point de vue puisque seuls 47 % des élèves de grande section fréquentent la cantine contre une moyenne nationale de 70 %.

¹²⁰ Le rapport avec la moyenne nationale est ici de 1 à 2, supérieur au rapport de 1 à 1,5 constaté en 2012 pour les seuls élèves de grande section (cf. note de bas de page précédente), ce qui tend à confirmer l'influence des déterminants sociaux.

La seconde situe les établissements scolaires de la Petite-Hollande, qui est le quartier d’habitat social le plus vaste de la commune.

Carte n° 2 : Etablissements scolaires du quartier de la Petite-Hollande



Source : Google, février 2025

A partir des informations communiquées par les services communaux, dont la liste complète est proposée en annexe, il est possible de relever, en 2024-2025, une proportion d’élèves inscrits dans les cantines municipales de ce quartier inférieure à la moyenne des établissements, tous quartiers confondus.

Tableau n° 9 : Part des élèves inscrits dans les cantines scolaires de quatre établissements

Ecoles maternelles (EM) /élémentaires (EE)	Part des inscrits à la restauration par rapport aux effectifs scolaires	Moyenne (tout établissement de la commune confondu)
EM du Petit-Chênois	17,46 %	33,20 %
EM Jean-Zay	26,53 %	
EE du Petit-Chênois	25,89 %	40,07 %
EE Boulloche	28,13 %	

Source : CRC, d’après Ville de Montbéliard (2025)

La chambre note également que la plus forte proportion d'inscrits (66 %) est enregistrée au sein de l'école élémentaire Fossés situé sur l'IRIS¹²¹ centre-ville. Cet IRIS fait partie des 4 IRIS communaux (sur quinze) où le taux de pauvreté est inférieur à 20 %. Les constats nationaux faits par le HCFEA tendent donc à se vérifier à Montbéliard. Dans sa réponse, la commune a précisé que la moindre fréquentation des cantines pouvait également être influencée par un maillage particulièrement serré des écoles. Maillage induisant une faible distance domicile / école, permettant le retour chez soi lors de la pause méridienne. En outre, cette réponse indique également que la question de l'activité professionnelle des parents n'est plus posée lors de l'inscription depuis plusieurs années et qu'elle n'a pas mené de réflexion particulière sur le non-recours au service de restauration scolaire. La chambre note enfin que le programme de réussite éducative (PRE) permet une prise en charge totale des factures de restauration scolaire pour les ménages les plus modestes dont les enfants ont intégré le dispositif.

3.2 L'impact des lois « EGAlim » et « Climat et résilience » sur la qualité des repas

3.2.1 Un partenariat peu développé avec le monde agricole local

Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) porte un Projet Alimentaire Territorial (PAT) *« auquel la commune s'associe dans la mesure de ses compétences et de ses possibilités »*¹²². Le projet alimentaire du Pays de Montbéliard a été finalisé en 2022, à partir d'une réflexion qui a débuté en 2018. La lutte contre le gaspillage alimentaire et l'introduction de produits bio et locaux en restauration collective est identifiée comme l'un des axes stratégiques de cette politique.

Dans le cadre du PAT, l'Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard (ADU) a diffusé, en mars 2022, une étude relative au foncier propice à la diversification. Un recensement des espaces agricole en fonction du type de culture ainsi que des potentiels fonciers pour la diversification agricole y sont notamment proposés. En 2019, seuls 30 des 15 000 hectares d'espaces agricoles du territoire de l'agglomération sont consacrés à la production de légumes ou de fruits. L'étude identifie 130 hectares supplémentaires pouvant accueillir ce type de production. Elle précise ensuite qu'afin d'approvisionner les

¹²¹ Îlots regroupés pour l'information statistique. Les IRIS constituent la brique de base utilisée par l'INSEE en ce qui concerne les informations infra-communales. Les données relatives à la carte scolaire disponibles sur le site internet de la commune confirment que le périmètre de recrutement de cette école correspond globalement à celui de l'IRIS.

¹²² Cf. Réponse apportée par les services municipaux.

140 000 habitants de PMA, le besoin se situerait entre 900 et 1 400 hectares. Que soient pris en compte les seuls espaces identifiés en 2019 ou le potentiel supplémentaire, le foncier agricole local largement tourné vers la polyculture et l'élevage, et son potentiel en matière de maraîchage demeure inférieur aux besoins. Compte tenu de l'existant, la production légumière ne saurait donc être locale qu'à hauteur de 11 % des besoins¹²³.

La difficulté à cerner la plus-value du PAT local a été mise en avant par la commune dans sa réponse. Elle y indique en effet ne disposer d'aucune information qui permettrait de penser que le PAT ait permis d'orienter la production locale vers sa restauration scolaire.

Focus : Les projets alimentaires territoriaux (PAT)

Les PAT ont été instaurés par l'article 39 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF). Ils ont pour objectif de rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique (Art. L. 111-2-2 du code rural et de la pêche maritime - CRPM).

Ils sont élaborés de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire (collectivités territoriales, associations, groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L 315-1 du CRPM, des agriculteurs, ...), sur le principe d'un PAT par département. En Bourgogne-Franche-Comté, 6 des 8 départements ont un PAT départemental et 35 PAT ont été adoptés au total.

Les PAT permettent d'identifier, soutenir et aider financièrement les filières. Ils constituent à ce titre un levier pour les collectivités territoriales afin de promouvoir les produits issus des circuits courts de leur territoire et les écouler de manière significative via leurs services de restauration scolaire. Les PAT doivent aussi aider les agriculteurs à développer les nouvelles facettes de leur métier (vente, transformation, logistique).

3.2.2 Un contrôle précis de la qualité des produits par les services municipaux

L'organisation de la restauration scolaire à Montbéliard a connu une évolution au cours de la période sous revue. Le marché de livraison de repas en liaison froide, commun avec le centre communal d'action sociale (CCAS), était en effet réservé à des entreprises adaptées ou

¹²³ L'étude ne proposant qu'une estimation comprise entre 900 et 1 400 hectares, c'est un besoin moyen de 1 150 hectares qui a été pris en compte ici $((900 + 1\,400) / 2)$. Ce taux de 11 % constitue d'ailleurs une fourchette haute puisqu'il suppose que la totalité de la production soit consommée localement et que la totalité du potentiel identifié soit effectivement dédié à la production légumière (cf. 83 % de ce potentiel est privé et que 34 % a une surface inférieure à 1 hectare).

des établissements d'aide par le travail, entre août 2016 et août 2021¹²⁴ avant d'être plus largement ouvert à la concurrence à partir de l'automne 2021.

Interrogés sur le suivi des règles en matière de qualité des produits servis, les services municipaux de Montbéliard ont détaillé comme suit leurs procédures :

- Le titulaire du marché a recours aux services d'une diététicienne pour élaborer le planning des menus ;
- La commune exerce, pour sa part, un contrôle sur la composition des repas (bilan des menus servis et validation des menus à venir), par période de deux mois (soit deux cycles de 20 repas), à travers l'examen d'une « commission des menus », à laquelle prennent part, notamment, la commune et son cocontractant¹²⁵. Le contrat prévoit, de ce point de vue, des pénalités en cas de non-respect des menus annoncés¹²⁶.

3.2.3 L'impact sur le prix des repas pour la collectivité et ses usagers

La chambre a observé l'évolution du coût des repas pour la collectivité sur une durée plus longue que la période sous revue, afin de disposer d'une vision large pour permettre une comparaison de ce coût. Hormis la période allant de janvier à août 2021, durant laquelle le coût des repas proposés dans le cadre du nouveau marché réservé était supérieur de 25 % à celui du marché réservé précédent¹²⁷, le coût unitaire pour la commune est resté relativement stable (un peu plus de 3 €). Ce que détaille le tableau qui suit.

¹²⁴ Initialement conclu du 1 août 2016 au 31 août 2020, ce marché a fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2020. La complexité de l'élaboration du cahier des charges et la période de confinement n'ayant pas permis le lancement d'une consultation dans les délais d'après l'avenant portant prolongation du marché. Un nouveau marché réservé a été attribué à compter du 1^{er} janvier 2021. La commune a fait le choix de ne pas reconduire ce marché réservé après le 30 août 2021 alors qu'elle en avait la possibilité.

¹²⁵ Cf. Article 8.5.2 du CCAP : « (...) une commission des menus se réunira en moyenne une fois tous les deux mois et autant que de besoin pour des événements particuliers ou exceptionnels. Elle sera composée :

D'un ou plusieurs représentants du titulaire ;

D'un responsable du service Affaires scolaires pour la Ville, (...), chargé, par le pouvoir adjudicateur, du suivi du marché ;

D'un ou plusieurs représentants des animateurs assurant l'encadrement des enfants pour la Ville (...);

Des responsables des restaurants scolaires pour la Ville (...).

S'ils le jugent utile, le pouvoir adjudicateur ou le titulaire pourront associer à cette commission toute autre personne de leur choix. »

¹²⁶ Cf. Article 8.5.2 du CCAP.

¹²⁷ Dans sa réponse la commune a précisé que cette hausse du coût unitaire a constitué une des raisons ayant conduit au non-renouvellement de ce marché pour l'année scolaire 2021-2022.

Tableau n° 10 : Evolution du coût de revient par repas depuis l'année scolaire 2017-2018 (écoles seules)

Année scolaire	Nombre de repas facturés	Montant services des facturés (€ TTC)	Soit, coût unitaire TTC pour la commune
Année scolaire 2017-2018	80 814	266 007,35	3,29 €
Année scolaire 2018-2019	90 636	301 206,09	3,32 €
Année scolaire 2019-2020	65 509	220 467,26	3,37 €
Septembre à décembre 2020 ¹²⁸	37 502	126 254,85	3,37 €
Janvier à août 2021	56 758	238 321,17	4,20 €
Année scolaire 2021-2022	96 192	301 403,20	3,13 €
Année scolaire 2022-2023	101 607	321 264,60	3,16 €
Année scolaire 2023-2024	102 282	333 757,95	3,26 €

Source : CRC, d'après les éléments fournis par la commune

L'analyse des délibérations portant fixation des tarifs de la restauration scolaire (cf. tableau ci-dessous) démontre, pour sa part, une évolution décorrélée de l'inflation. Interrogés sur ce sujet, les services municipaux ont rappelé le « rôle social » de la cantine scolaire, qui permet aux enfants d'avoir accès à un repas équilibré et complet dans des lieux de sociabilisation.

Tableau n° 11 : Evolution des participations des familles à la restauration scolaire (2020-2025)

Année scolaire	Participation des familles*			
	Tarif plancher	Evol. tarif plancher N/N-1	Tarif plafond	Evol. tarif plafond N/N-1
2025-2026	2,30 €	0,0%	7,10 €	0,0%
2024-2025	2,30 €	9,5%	7,10 €	2,9%
2023-2024	2,10 €	8,8%	6,90 €	2,8%
2022-2023	1,93 €	2,1%	6,71 €	2,1%
2021-2022	1,89 €	0,0%	6,57 €	0,0%
2020-2021	1,89 €	0,0%	6,57 €	0,0%

Source : délibérations du conseil municipal

* Elèves habitant Montbéliard ou enfants de contribuables de Montbéliard, ou scolarisés en classes spécialisées des écoles ordinaires (ULIS-école) ou enfants du personnel.
Le tarif varie en fonction du quotient familial

¹²⁸ Cette année scolaire correspond à la fin du contrat et à un changement dans la présentation des bordereaux.

3.3 L'impact des lois sur l'organisation de la restauration scolaire et de l'approvisionnement

La fourniture des repas dans les six cantines scolaires de la commune est déléguée, depuis la rentrée 2021 et dans le cadre d'un groupement de commandes ville/CCAS, à la société Sodexo. Au moment de la rédaction de ces lignes, 823 enfants (provenant de 20 établissements scolaires de la petite section de maternelle au CM2) étaient inscrits au service de restauration scolaire.

La moyenne des repas commandés depuis la rentrée 2024 était de 730 repas par jour (614 repas environ servis aux enfants et 116 repas servis au personnel municipal mobilisé). Pour l'année scolaire 2023/2024, ce sont 102 312 repas qui ont été commandés au total (86 908 repas servis aux enfants, 15 404 repas servis aux agents mobilisés pour le service et l'encadrement des enfants).

L'évolution du budget alloué à ce poste est retracée dans le tableau qui suit. Une fois l'impact de l'augmentation du prix des repas en 2020 expliqué plus haut, ce document souligne un accroissement significatif des dépenses, entre 2022 et 2024. Plusieurs explications peuvent être citées sur ce point : d'une part, l'évolution des charges de personnel, avec le recrutement de trois adjoints animation en 2022 et, d'autre part, l'amélioration des conditions de travail des animateurs qui, depuis 2023, sont équipés de tablettes. La commune, pour sa part, insiste sur l'évolution du point d'indice de la fonction publique en 2022 et 2023, puis le versement de la prime « pouvoir d'achat » (2024).

Tableau n° 12 : Evolution des dépenses consacrées par la commune à la restauration scolaire (2019-2024)

Année scolaire	Budget RH ¹²⁹	Evol. N/N-1	Budget global ¹³⁰	Evol. N/N-1
2019/2020	840 079 €	-	1 158 472 €	-
2020/2021	865 026 €	+ 3 %	1 362 425 €	+ 18 %
2021/2022	912 494 €	+ 5 %	1 359 782 €	NS
2022/2023	1 020 622 €	+ 12 %	1 487 121 €	+ 9 %
2023/2024	1 258 240 €	+ 23 %	Données incomplètes ¹³¹	-

Source : CRC, d'après Ville de Montbéliard, janvier 2025

¹²⁹ Cumul des frais de personnel pour les agents de restauration (chargés essentiellement de la remise en température et du service des repas, du nettoyage et de la désinfection des locaux) et les animateurs périscolaires (chargés essentiellement de l'encadrement des élèves demi-pensionnaires, de la conception et de la mise en œuvre d'activités).

¹³⁰ Les montants indiqués cumulent toutes les dépenses de fonctionnement dont le service à connaissance (frais de personnel, achat des repas, transports, achat de matériel pédagogique, fluides, téléphonie, etc.).

¹³¹ En raison d'un problème de facturation, le coût des fluides n'a pu être évalué au moment de la rédaction de ces lignes.

Dans ce marché de livraison de repas, qui est commun avec le CCAS, le titulaire prépare les repas dans une cuisine centrale implantée à Belfort, avant de les livrer dans les restaurants scolaires de Montbéliard, en liaison froide. Les prestations font l'objet de bons de commande mensuels, pour des montants qui peuvent varier de 60 à 130 000 €¹³². Les agents de restauration municipaux se chargent ensuite de la remise en température des denrées alimentaires et de leur service ; tandis que les animateurs périscolaires municipaux sont chargés de l'encadrement des enfants.

La composition des repas, fixée dans les pièces du marché, est la suivante :

- Chaque semaine (lundis, mardis, jeudis et vendredis), deux « *plats protidiques* » végétariens¹³³, un plat protidique à base de poisson ou fruits de mer et un plat à base de viande sont systématiquement servis aux élèves ;
- Les mercredis, les repas alternent plats végétariens, à base de poisson/fruits de mer et plats à base de viande ;
- A chaque repas comportant une composante à base de porc, un « *menu alternatif* » est proposé au même tarif, dont l'aspect doit « *dans toute la mesure du possible se rapprocher de celui du menu de base* »¹³⁴.

Dans son mémoire technique, le titulaire s'était engagé sur une gamme de produits¹³⁵ rentrant dans la fabrication des repas, dont l'évaluation s'apprécie par cycle de 20 repas. Surtout, Sodexo s'est engagé sur une provenance géographique des produits (la difficulté sur ce point étant qu'un produit local ne répond pas nécessairement aux critères « EGAlim », ce qui nécessite un accompagnement des producteurs locaux). De même, et en complément des « *stocks-tampons* »¹³⁶ destinés à pallier un imprévu, le marché a prévu un recours limité (au plus une fréquence de deux par cycle de 20 repas) aux aliments « *recomposés* » industriels. Il est également indiqué que « *tout doit être fait pour éviter la monotonie* ».

L'utilisation de 40 %¹³⁷ de produits issus de l'agriculture biologique est prévue dans le cadre du marché. Il est également mentionné qu'« *en cas d'absence de certification « agriculture biologique », le titulaire doit prouver (par tout moyen) que les caractéristiques des produits qu'il utilise (...) peuvent être considérées comme équivalentes* ». Chaque livraison est accompagnée d'un bordereau qui mentionne notamment les produits issus de l'agriculture biologique entrant dans la composition du menu.

¹³² Cf. Article 5 de l'acte d'engagement.

¹³³ Pour rappel, un « repas végétarien » est composé de végétaux et/ou de produits d'origine animale (œufs, produits laitiers, miel, ...), à l'exclusion de la chair (pas de viande ni de poisson ou de fruits de mer).

¹³⁴ Cf. Article 4.2.1 CCTP : « *Exemple : si le menu de base comporte des saucisses à base de porc, alors le menu alternatif pourra être composé de saucisses à base de volaille, ceci afin que certains enfants ne se sentent lésés.* »

¹³⁵ Cf. Article 4.1.2 du CCTP : « *Produits frais de la 1^{ère} gamme, produits appertisés ou pasteurisés de la 2^{ème} gamme, produits surgelés de la 3^{ème} gamme, (...)* ».

¹³⁶ Cf. Article 4.2.3 CCTP : « *Un stock tampon et des conditionnements vides en nombre suffisant (...) seront fournis par le titulaire, pour chaque restaurant satellite, afin de pouvoir faire face à une absence de livraison, une livraison incomplète (...).* »

¹³⁷ Précisions apportées par l'article 5.4.1 CCTP : « *40 % de l'ensemble des produits entrant dans la composition des repas livrés* ». Ce pourcentage s'entend en termes de composantes sur l'ensemble des menus d'un cycle de 4 semaines (20 repas) et non par repas ou par semaine. Le calcul du taux est basé sur une répartition arithmétique à partir d'unités de valeur (UV).

Enfin, proposer des plats végétariens prend en compte également les considérations religieuses d'une partie de la population.

3.4 L'évolution des pratiques alimentaires et d'achat

3.4.1 Des objectifs de la loi « EGAlim » partiellement respectés

Les données disponibles en matière de pratiques alimentaires et d'achats ont été transmises au service municipal par la société Sodexo, et sont détaillées dans le tableau qui suit. Ce dernier indique que l'ensemble des produits durables et de qualité ont représenté au cours de l'année civile 2023 plus d'un tiers des achats du fournisseur.

Focus : Une méthode d'évaluation de la part des produits bios dans les menus

L'évaluation de la part de produits bios entrant dans la composition des menus est établie sur la base des coûts d'achat, conformément à la doctrine en vigueur¹³⁸. Pour 100 euros HT d'achat, au moins 40 euros doivent (dans le marché de Montbéliard) correspondre à des produits bio.

L'analyse des données transmise a permis de relever qu'en 2023, le titulaire du marché n'a pas respecté l'objectif fixé sur la part de produits issus de l'agriculture biologiques (9,2 % au lieu de 40 %)¹³⁹ comme le démontre le tableau suivant :

¹³⁸ Cf. Sur ce sujet, notamment : <https://ma-cantine.agriculture.gouv.fr/mesures-phares/qualite-des-produits/>.

¹³⁹ Cf. Art. 5.4.1 du CCTP : « Conformément aux dispositions du marché de base, [les produits issus de l'agriculture biologique] devront représenter au moins 40 % de l'ensemble des produits entrant dans la composition des repas livrés par le titulaire. »

Tableau n° 13 : Evaluation de la part de « produits durables et de qualité » dans les repas servis au cours de l'année civile 2023

Période		Entre Janvier 2023 - Décembre 2023		
Taux Achats RESPONSABLES				
 SERVICES DE QUALITÉ DE VIE				
		PART ACHATS EN VALEUR	PART ACHATS EN %	TOTAL PART ACHATS EN %
ACHAT ALIMENTAIRE		328 087	100%	
L'Agriculture Biologique (AB)		30 256	9,2%	9,2%
L'Agriculture Biologique et Local (AB)		13 076	43,2%	43,2%
La certification environnementale niveau 2 (CE2)		19 560	6,0%	
L'Appellation d'Origine Protégée/Contrôlée (AOP/AOC)		4 451	1,4%	
L'Indication Géographique Protégée (IGP)		657	0,2%	
La Spécialité Traditionnelle Garantie (STG)		0	0%	
Le Label Rouge (LR)		1 107	0,3%	26,0%
La certification haute valeur environnementale pour l'agriculture (HVE)		995	0,3%	
L'écocertification pêche durable		0	0%	
Les régions ultra-phériques (RUP)		361	0%	
Le Commerce équitable		158	0,0%	
L'écocertification (MSC)		18 464	5,6%	
Produits Locaux/durable		39 682	12,1%	
Taux Achats EGALIM SWIFT		115690	35,26%	35,26%

Source : Ville de Montbéliard, janvier 2025

Interrogés sur ce sujet, les services municipaux ont indiqué : « Ces résultats décevants s'expliquent par les problèmes que la société a rencontré durant l'année 2023 pour structurer ses approvisionnements. Pour répondre aux attentes de ses clients, s'adapter à l'évolution de la réglementation tout en maîtrisant ses coûts, les représentants locaux de Sodexo ont changé un certain nombre de leurs fournisseurs, ce qui a pris du temps. Par ailleurs, il faut aussi rappeler que les épisodes successifs de grippe aviaire qui ont marqué l'année 2023 ont rendu très compliqué l'achat de volailles Label rouge qui entrent habituellement dans la composition des menus et dans le pourcentage de produits durables et de qualité. Depuis le mois de mai 2024, les filières d'approvisionnement de Sodexo sont à nouveau structurées et les gestionnaires de la cuisine centrale estiment qu'ils ont strictement respecté la réglementation en vigueur sur la période de l'année civile 2024. »

Il est précisé que, pour ce même exercice, une comparaison à l'échelle nationale, à partir des télédéclarations obligatoires sur la plateforme « ma cantine.fr », a permis de constater qu'en France métropolitaine, « plus de 30% des télédéclarants (soit 3 103 télédéclarations) ont atteint ou dépassé le seuil des 20% de bio dans leurs approvisionnements (...) »¹⁴⁰. C'est-à-dire que 2/3 des collectivités n'ont pas atteint l'objectif fixé par les lois sur ce domaine.

Le marché¹⁴¹ a prévu que des pénalités soient appliquées en cas de non-respect du pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique. Elles n'ont pas été appliquées au cocontractant de la commune. Interrogés sur ce point, les services ont indiqué que leur méthode de calcul n'était pas fondée sur la valeur HT des denrées alimentaires entrant dans la

¹⁴⁰ Cf. Rapport du gouvernement au Parlement, nov. 2024, Bilan statistique annuel 2024 de l'application des objectifs d'approvisionnement fixés à la restauration collective (Données d'achats 2023), p. 42/109.

¹⁴¹ Cf. Art. 11.4 du CCAP : « Au cas où, après examen des menus servis et contrôle des produits livrés, il s'avère que le titulaire n'a pas servi le pourcentage de produits issus de l'agriculture biologique (ou équivalents) tel que défini par le pouvoir adjudicateur et calculé selon la méthode exposée au C.C.T.P., une pénalité de 0,5 € par repas pour l'ensemble des commandes passées durant le mois où le problème aura été détecté sera appliquée. »

composition des repas, mais sur une répartition arithmétique à partir d'unités de valeur (UV). Ce qui n'a pas conduit à l'application de pénalités.

Dans le cadre du nouveau contrat, cette ambiguïté dans la définition de la part des produits biologiques a été levée, par la référence à la doctrine en vigueur, rappelée au-dessus.

3.4.2 Une appréhension perfectible des modalités de révision des prix du marché

Le contexte d'augmentation de l'inflation a justifié le versement d'une indemnité au titre de l'imprévision¹⁴² au titulaire du marché pour les années scolaires 2021-2022 et 2022-2023. La délibération relative à cette indemnité précise qu'elle est justifiée par le fait que « *la formule de révision des prix prévue au contrat n'avait pas permis de jouer son rôle de correcteur de prix* ».

La révision des prix d'un marché public est encadrée par l'article R. 2112-13 du code des marchés publics. Les prix sont révisables « *dans le cas où les parties sont exposées à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations* ». L'achat des matières premières agricoles et alimentaires est ensuite mis en avant à titre d'exemple dans cet article. Réviser le prix d'un marché ayant trait à la restauration scolaire constitue donc une pratique tout à fait régulière. Elle vise finalement à ce que l'inflation soit prise en compte dans le cadre de marchés pluriannuels pour lesquels un prix plancher est défini dans l'acte d'engagement initial.

La formule de révision utilisée dans le cadre de ce marché¹⁴³ se base sur une sous-catégorie de la classification européenne des fonctions de consommation des ménages (ECOICOP)¹⁴⁴. Cette classification se décompose en cinq niveaux : divisions, groupes, classes, sous-classes et postes comme le démontre le schéma suivant :

¹⁴² Cf. Article L6 du code de la commande publique « *lorsque survient un événement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporairement l'équilibre du contrat, le cocontractant, qui en poursuit l'exécution, a droit à une indemnité* ».

¹⁴³ Cf. Article 4.2 du CCAP.

¹⁴⁴ Cette nomenclature est utilisée par l'Insee pour la diffusion des indices des prix à la consommation (IPC), qui constituent l'instrument de mesure de l'inflation.

Schéma n° 1 : Les différents niveaux de la classification européenne des fonctions de consommation des ménages (ECOICOP)



Source/note : Insee

La commune s'est donc arrêtée à la sous-classe « *cantines* », alors qu'un niveau supplémentaire pouvait être mobilisé : le poste « *repas dans un restaurant scolaire ou universitaire* ». Le site internet de l'Insee précise que seuls les quatre premiers niveaux sont normalisés à l'échelle européenne. En considérant la valeur de ces indices au cours de la période d'imprévision, la chambre a pu constater que l'inflation était mieux prise en compte au niveau du poste que de la sous-classe¹⁴⁵.

Même si la commune a, à juste titre, précisé dans sa réponse avoir privilégié le recours à un indice mensuel plutôt qu'à un indice annuel, l'utilisation du poste « *repas dans un restaurant scolaire ou universitaire* » aurait *a minima* permis de minorer l'indemnité versée au titre de l'imprévision (celle-ci étant en effet justifiée par l'insuffisance du rôle correcteur de la formule de révision et s'est élevée à près de 27 000 € H.T).

La chambre note également qu'indépendamment de l'indice retenu (sous-classe ou poste), il est ici question des prix à la consommation pour les ménages et par conséquent de l'évolution du prix facturé à l'utilisateur. Pour un service public de manière générale, et pour un service public à dimension sociale en particulier, la part facturée à l'utilisateur est décorrélée du coût de revient pour la collectivité¹⁴⁶. Or, c'est bien une logique d'évolution du coût facturé à l'utilisateur et non une logique d'évolution du coût de revient pour le fournisseur qui est à l'œuvre ici.

En janvier 2025, la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'économie a publié une fiche technique spécifique à l'indexation des prix dans les marchés publics de services de restauration collective. Même s'il est question ici d'un marché de fournitures, une

¹⁴⁵ La valeur de l'indice de la sous-classe « *cantines* » n'a augmenté que de 4,4 % entre septembre 2021 et août 2023 (105,32 à 109,98) et de 7,9 % entre janvier 2021 et décembre 2023 (de 103,31 à 111,42). Entre 2021 et 2023, le poste « *repas dans un restaurant scolaire ou universitaire* » a augmenté 9,6 % (de 96,15 à 105,38). Ce niveau est plus proche de celui de l'inflation générale qui a atteint 12,1 % entre 2021 et 2023.

¹⁴⁶ Pour rappel, les repas sont actuellement facturés entre 2,30 et 7,10 € en fonction des revenus du ménage concerné. Les tableaux précédents démontrent que, pour l'année scolaire 2020-2021 le coût unitaire par repas facturé par le prestataire (337 971 €) et le budget consacré par la commune à ce service (1 359 782 €) permettent d'établir un coût de revient de 19,6 € / repas pour les 86 582 repas servis. L'analyse financière a par ailleurs démontré que l'inflation observée au cours de la période sous revue n'avait été qu'en partie reportée sur les usagers, notamment pour les services à dimension sociale comme la restauration scolaire (ce point ayant été confirmé par la commune dans sa réponse).

partie de cette fiche est dédiée à la révision des prix de la restauration livrée. La formule proposée se divise en trois composantes : alimentaire, travail et divers. La composante alimentaire est pondérée en fonction de la part respective de onze denrées différentes. La composante « divers » permet, quant à elle, de prendre en compte les coûts afférents à la livraison¹⁴⁷. Pas moins de vingt-deux indices sont finalement intégrés dans cette formule de révision qui se veut trimestrielle.

Ce niveau de précision peut être difficile à mettre en œuvre, comme l'a rappelé la commune dans sa réponse. La chambre note que, dans le cadre du futur marché, elle a combiné différentes composantes (aliments, travail, énergie) pour mieux prendre en compte les éléments pouvant influencer sur les prix.

L'enjeu est ici bien réel puisque le poids de l'indemnité au titre de l'imprévision sur un exercice comptable est plus important qu'une révision annuelle établie de manière fine (cf. le versement de l'indemnité intervenant *a posteriori* et portant sur plusieurs années scolaires). Par ailleurs, il est rappelé qu'une demande d'indemnité d'imprévision non-honorée peut engendrer des suites contentieuses.

La chambre note enfin qu'au cours de la période sous revue, la commune a rencontré à deux autres reprises des écueils ayant trait à la révision des prix. Ainsi, deux lots d'un marché de fournitures ont été résiliés en 2022, car la commune n'avait pas prévu, pour ces lots, de clause de révision des prix indexée sur des indices économiques. Par ailleurs, la commune a déjà opéré une modification d'une formule de révision des prix pour le renouvellement d'un marché de travaux. La nouvelle formule, moins générale que la précédente, a d'ailleurs été mise en œuvre, suite au versement d'une indemnité au titre de l'imprévision.

3.4.3 Le gaspillage alimentaire

La réglementation¹⁴⁸ interdit de réutiliser les produits servis aux convives (exception faite des produits conditionnés et stables à température ambiante) et les produits restant en fin de service qui ne sont ni emballés, ni couverts, ni protégés (barquettes ouvertes, entrée non filmée...). C'est dans ces conditions qu'« EGAlim » impose une convention de don à une association d'aide alimentaire habilitée à l'ensemble des acteurs de la restauration collective qui servent plus de 3 000 repas / jour.

La commune de Montbéliard, qui n'atteint pas ce plancher, a toutefois déployé des mesures pour réduire le gaspillage. Par exemple, s'agissant des plats protidiques principaux et leurs garnitures, qui posent le plus de difficultés, la collectivité a fait le choix d'un mode de livraison de ces plats en « bacs gastronomes inox », qui peuvent contenir de nombreuses portions. Mais il arrive très régulièrement qu'en fin de service, une quantité importante de denrées alimentaires demeure dans un bac réchauffé. Et, compte tenu de la réglementation

¹⁴⁷ Les indices Insee dédié aux véhicules utilitaires et aux carburants y sont notamment pris en compte.

¹⁴⁸ En particulier l'arrêté ministériel du 21 décembre 2009 relatif aux règles sanitaires applicables aux activités de commerce de détail, d'entreposage et de transport de produits d'origine animale et denrées alimentaires en contenant.

rappelée plus haut, les services communaux « *n'ont toujours pas trouvé de solution satisfaisante* », selon leurs propres mots.

Le CCTP du marché de livraison de repas en liaison froide évoqué plus haut a en outre prévu que les « grammages » sont établis par référence à ceux préconisés pour des « *enfants métropolitains scolarisés en classe élémentaire* »¹⁴⁹. De plus, ce marché impose un conditionnement individuel fermé pour les hors-d'œuvre, fromages et desserts et en format quatre portions pour les plats protidiques et leurs garnitures¹⁵⁰.

De même, les « commissions menus » abordent régulièrement la question du gaspillage alimentaire, en analysant les consommations passées et en adaptant le cas échéant les menus à venir. De ce point de vue, il est intéressant de relever que « *les membres de la commission sont attentifs aux goûts des plats proposés, bien sûr, mais également aux assaisonnements ou encore à l'aspect visuel des plats, qui est très important. Une attention particulière est également apportée à la qualité du pain. Les membres de la commission veillent enfin à prévenir la monotonie en proposant notamment des repas à thème, permettant de découvrir une culture et des plats différents.* »

En outre, en termes d'organisation et de fonctionnement des selfs, des mesures sont spécifiquement dédiées à la lutte contre le gaspillage alimentaire, à savoir :

- Un temps de repas suffisants (près de trois quarts d'heure) pour permettre de profiter d'une pause méridienne suffisante pour pratiquer d'autres activités ;
- Une attention particulière est portée à l'environnement sonore, pour participer à la création d'un environnement convivial ;
- Un service « à l'assiette », visuellement plus attractif qu'un service « en barquette » (possibilité de sélectionner des contenants pour leur esthétique, leur forme, leur couleur...), qui permet d'adapter les portions servies à l'appétit des convives ou - ultérieurement - de resservir ceux qui ont beaucoup d'appétit ; le self crée également des rapports de proximité entre enfants et agents municipaux qui les servent, et les incitent à goûter aux aliments qu'ils ne connaissent pas ;
- La mise en place de tables de tri, qui permet enfin aux enfants de prendre conscience du volume de biodéchets qu'ils génèrent.

Il faut ensuite évoquer l'influence des 80 animateurs périscolaires chargés de prendre en charge les enfants inscrits au service de restauration scolaire. Le règlement intérieur de la restauration scolaire prévoit ainsi que « *la restauration scolaire doit permettre aux enfants de découvrir de nouvelles saveurs, (...).* ». Ainsi, lorsque les enfants souhaitent éviter un aliment pour le simple motif qu'il ne le connaisse pas – « *ce qui est malheureusement de plus en plus fréquent* » - le fait que le personnel municipal les incite à goûter permet bien souvent de dépasser les réticences initiales.

Enfin, il convient de citer les actions qui visent spécifiquement à réduire la problématique du gaspillage alimentaire, qui peuvent relever de deux types :

- A deux reprises en 2024, les déchets alimentaires ont été pesés durant 15 jours, dans chaque restaurant scolaire. Les résultats obtenus ont été largement diffusés auprès des agents de

¹⁴⁹ Cf. Article 5.2 CCTP.

¹⁵⁰ Le CCTP a également prévu un format « *bac gastronomique* »,

restauration et des animateurs, ces derniers s'appuyant sur les données obtenues pour mieux sensibiliser les enfants à l'importance du phénomène et à la nécessité de le contrôler.

- Par ailleurs, des personnels de Sodexo sont intervenus dans les restaurants scolaires pour discuter avec les enfants et les sensibiliser au problème du gaspillage alimentaire, à l'aide de différents outils pédagogiques (jeu de questions/réponses, pesée des déchets alimentaires produits par un certain nombre de convives, etc.).

4 LE DEVELOPPEMENT DE LA POLICE MUNICIPALE

Historiquement (loi du 6 avril 1884), la police figure parmi les pouvoirs les plus anciens des maires ; et l'État ne s'est affirmé que progressivement comme garant de la sécurité des citoyens. La multiplication relative (10 % des communes de France ont une police municipale) des services de police municipale et leur professionnalisation sont toutefois des phénomènes plus récents, initiés par la loi du 15 avril 1999¹⁵¹, qui reconnaît leur contribution et favorise leur développement.

Dans une enquête portant sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publique publiée en 2011, la Cour des comptes faisait le constat d'une forte progression des polices municipales sur la décennie 2000-2010, et d'une carence de l'action régulatrice de l'État. La période se caractérisait également par l'essor de la vidéoprotection, qui bénéficiait alors d'un soutien politique et financier. Puis, dans le cadre d'une enquête achevée en juin 2020, les juridictions financières ont actualisé leurs observations sur le développement des polices municipales. Celles-ci ne font plus l'objet de débats de principe et se trouvent durablement installées comme une composante utile, voire indispensable, de la sécurité publique (les villes refusant de se doter d'une police municipale se font de plus en plus rares). Par ailleurs, leurs missions et leurs capacités d'agir se sont élargies.

Les polices municipales tendent à devenir plus interventionnistes. Il en résulte un besoin de coordination accrue avec les forces de l'Etat. En outre, si la gestion des polices municipales s'est globalement améliorée, celle-ci ne peut faire l'impasse sur un renforcement du contrôle externe et une évaluation accrue de l'activité. Il s'agit là des deux questions que la chambre s'est posée en examinant la situation à Montbéliard.

¹⁵¹ Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales.

4.1 Un choix de la commune, qui s'explique par un contexte local particulier à l'échelle de la région

Le recours à une police municipale est l'expression d'un choix politique¹⁵², qui ne dépend pas du niveau de délinquance constaté localement. En revanche, les missions confiées sont conditionnées aux enjeux locaux, et se situent sur un curseur qui va des activités de présence et de prévention à l'intervention active en vue de déceler et de réprimer la délinquance (avec un équipement et des modalités visibles très proches de celles de la police nationale). L'augmentation du volume d'activité et un développement de la doctrine axé sur l'intervention classe la police municipale à Montbéliard dans le champ d'une approche « volontariste ». Cette situation, qui a été confirmée tout récemment dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2025 (qui réaffirme l'objectif d'une « *ville toujours plus sûre* »)¹⁵³, s'explique notamment par l'existence d'un contexte unique à l'échelle de la Bourgogne Franche-Comté.

La diversité des polices municipales : typologie retenue par la Cour des comptes¹⁵⁴

Les communes n'utilisent pas toutes de la même manière la large palette des missions autorisées par la loi en matière de police (« doctrine d'emploi »). Ce constat a conduit la Cour à classer les polices municipales selon une typologie tripartite.

Les polices de proximité et de prévention, qui restent cantonnées à la surveillance de l'espace public, la verbalisation du stationnement, la police de la route, le dialogue et l'assistance aux personnes. L'ilotage a uniquement des visées préventives et ne conduit pas à l'interpellation. Ces polices ne sont pas armées ou bien sont dotées d'armement de catégorie D¹⁵⁵. Elles ne travaillent pas la nuit.

À l'opposé du spectre, les polices de proximité et de répression obéissent à une doctrine d'emploi axée davantage sur l'intervention et la lutte contre la délinquance, dans un partenariat davantage assumé avec la police nationale. Elles travaillent la nuit en complémentarité de la brigade anticriminalité et utilisent leurs moyens à des fins d'interpellation. Elles sont équipées d'armes à feu.

Les polices intermédiaires sont chargées d'occuper le terrain de manière visible, ce qui peut les amener à réaliser des interpellations en flagrant délit. Elles ne travaillent pas la nuit et leurs activités répressives visent principalement à lutter contre les incivilités et la petite délinquance routière.

¹⁵² Les communes sont, en effet, libres de créer ou non une police municipale et d'en définir la taille, l'équipement et la doctrine d'emploi, dans la limite des compétences que la loi leur accorde.

¹⁵³ Cf. Rapport d'orientations budgétaires pour 2025, p. 47/55.

¹⁵⁴ Rapport public thématique précité, (p. 80/223).

¹⁵⁵ Le site servce-public.fr rappelle que les armes sont classées en fonction de leur dangerosité. La catégorie A désigne les plus dangereuses (qui sont interdites sauf exceptions), la catégorie D les moins dangereuses (armes achetées et détenues librement).

Le quartier de la Petite-Hollande constitue l'unique zone de sécurité prioritaire (ZSP)¹⁵⁶ de la région Bourgogne-Franche-Comté. Sa mise en œuvre, effective depuis décembre 2012¹⁵⁷, est liée à la présence de problématiques particulières en matière d'insécurité et de déséquilibres socio-économiques. Cette situation explique l'existence d'une « *coopération institutionnalisée entre la police nationale et la police municipale*¹⁵⁸ », formalisée dans une convention de coordination (voir plus bas).

Les problématiques sécuritaires ne se limitent pas au seul quartier de la Petite-Hollande. Au cours de la période sous revue, pas moins de six arrêtés du maire portant interdiction de circulation de nuit des mineurs non-accompagnés ont été signés. Ils font généralement suite à des violences urbaines¹⁵⁹. Certains s'appliquent à l'ensemble du territoire communal ou spécifiquement à d'autres quartiers¹⁶⁰.

Quoiqu'il en soit, ce contexte sécuritaire a un effet sur les dépenses communales et ce, tant en section de fonctionnement (dépenses de personnel) qu'en section d'investissement (acquisition d'équipements de vidéoprotection¹⁶¹). Il s'observe également sur la partie Recettes. L'ordonnateur a ainsi rappelé, à l'occasion de la vente d'un bâtiment communal situé sur le quartier de la Petite-Hollande, que ce contexte concourait à la dépréciation des biens immobiliers¹⁶².

La comptabilisation des infractions sur la base statistique communale des crimes et délits enregistrés par la police (SSMSI) fournit une indication sur l'insécurité du territoire. Le graphique qui suit présente ainsi le nombre d'infractions constatées pour plusieurs indicateurs, proportionnés au nombre d'habitants. Une lecture de ce graphique permet de relever, depuis 2020, une stabilisation de certains actes de délinquance (coups et blessures volontaires, voire une baisse de plusieurs autres types d'infractions (destructions et dégradations volontaires).

¹⁵⁶ Les zones de sécurité prioritaires constituent un élément de la politique de la ville, dont la délimitation (fondée sur des critères relatifs à l'insécurité et aux déséquilibres socio-économiques du territoire) autorise la concentration de moyens financiers supplémentaires. Cette méthode est en outre fondée sur la détermination d'objectifs communs aux forces de sécurité et à l'ensemble des acteurs locaux de la sécurité (maires, services sociaux et éducateurs, bailleurs établissements scolaires, associations, ...).

¹⁵⁷ La commune ayant répondu positivement à la proposition de classement formulée par le Préfet du Doubs trois mois plus tôt.

¹⁵⁸ Cf. bilan de la deuxième année d'existence de la ZSP.

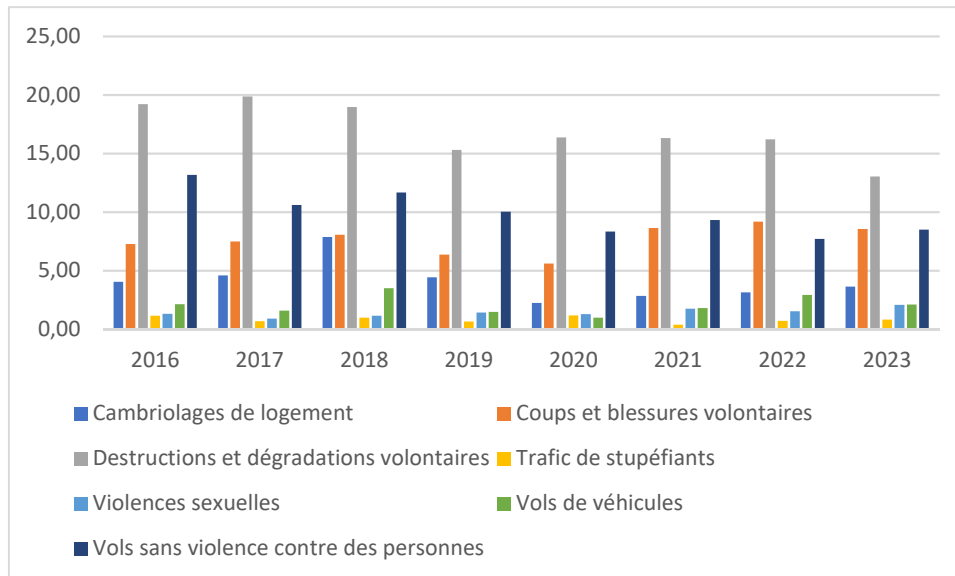
¹⁵⁹ Le maire de Montbéliard faisait par ailleurs parti des 200 maires reçus par le Président de la République à l'Elysée suite aux violences urbaines de l'été 2023.

¹⁶⁰ Cf. l'arrêté du 26 février 2020 s'applique principalement au quartier de la Chiffogne.

¹⁶¹ Le rapport public thématique de la Cour des comptes dédié aux polices municipales en 2020 rappelle (p. 21/223) que dans les textes législatifs et réglementaires, le mot « vidéoprotection » remplace depuis 2011 celui de « vidéosurveillance » (cf. article 17 de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure).

¹⁶² PV du conseil municipal du 10 juillet 2023 (p. 15 et 16/60).

Graphique n° 2 : Evolution du nombre de victimes/de mis en cause/d'infractions pour 1 000 habitants (2016-2023)



Source : CRC, d'après SSMSI, base communale des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie ; INSEE, recensement de la population

4.2 Une coordination avec les forces de sécurité intérieure qui repose sur des contacts réguliers

La loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a fait de la coopération entre l'État, les communes et les acteurs privés un des principes fondamentaux de la sécurité intérieure. De fait, la nécessité de faire coopérer ces trois catégories d'intervenants a conduit à évoquer de plus en plus fréquemment les concepts de « continuum de sécurité » et de « coproduction de sécurité ». Ces deux expressions définissent la contribution conjointe et complémentaire des trois grands acteurs que sont les forces régaliennes (police et gendarmerie nationales), les polices municipales et les sociétés de sécurité privée.

La commune de Montbéliard a conclu deux conventions triennales de coordination entre sa police municipale et les forces de sécurité intérieure (en l'occurrence la police nationale), au cours de la période sous revue (2020-2023 et 2024-2027). La conclusion d'une telle convention est rendue obligatoire, dès lors qu'un service de police municipale dépasse trois agents, selon l'article L 512-4 du code de la sécurité intérieure (CSI). L'article L. 512-6 de ce même code indique que le texte doit déterminer les modalités selon lesquelles les interventions de la PM sont coordonnées avec celles de la police et de la gendarmerie nationale et préciser la « doctrine d'emploi » de la PM¹⁶³. En fonction du contexte et/ou de choix politiques, les communes peuvent s'inscrire dans une doctrine plus ou moins interventionniste. Dans ses deux rapports

¹⁶³ La doctrine d'emploi correspond à la manière dont les communes se saisissent des missions que la loi permet de confier aux polices municipales.

dédiés aux polices municipales en 2011 et 2020, la Cour des comptes distinguait trois doctrines d'emploi : les polices de proximité et de prévention, les polices de proximité et de répression et les polices de type intermédiaire¹⁶⁴.

L'analyse de plusieurs dispositions de la convention de coordination en vigueur tend à démontrer que la commune s'inscrit dans une **doctrine « répressive »**. Les articles 5b, 6 et 15 de cette convention, dédiés aux compétences particulières¹⁶⁵, à la remise des personnes appréhendées par la PM à un officier de police judiciaire¹⁶⁶ et à l'armement, attestent de cette tendance. Toutefois, l'absence de travail de nuit (hors circonstance exceptionnelle), inscrit davantage la PM de Montbéliard dans une doctrine intermédiaire¹⁶⁷. C'est d'ailleurs ce niveau intermédiaire que la commune a usité dans sa réponse afin de qualifier la doctrine d'emploi de sa PM.

Le premier chapitre de la convention de coordination¹⁶⁸ précise les missions principalement dévolues à la PM¹⁶⁹, celles qui peuvent faire l'objet d'une mobilisation conjointe PM/PN¹⁷⁰ et celles qui correspondent à des compétences particulières de la PM¹⁷¹.

Les deux conventions triennales prévoient qu'un rapport annuel portant sur les conditions de sa mise en œuvre soit établi¹⁷². Ce rapport n'a pas été fourni par la commune, qui précise dans sa réponse que « *les conditions de mise en œuvre de la convention de coordination ne font pas l'objet d'un rapport annuel mais sont traitées de façon hebdomadaire lors des réunions sécurité*¹⁷³ ». Le non-respect des exigences posées par les textes en matière de conventionnement par Montbéliard ne constitue pas une exception¹⁷⁴.

Les comptes rendus de trois réunions s'étant déroulées à l'automne 2024 ont été, pour leur part, fournis. Le caractère hebdomadaire et la composition de cette instance¹⁷⁵ attestent de l'importance de la problématique sécuritaire pour la commune. La sous-préfète, le secrétaire

¹⁶⁴ Cour des comptes, Les polices municipales, rapport public thématique, octobre 2020 (p. 79 et 80/223)

¹⁶⁵ Contrôles routiers, dépistages d'alcoolémie et de stupéfiants.

¹⁶⁶ Dans le cadre de l'article 73 du code de procédure pénale.

¹⁶⁷ Cf. le dernier paragraphe de l'article L. 512-6 du CSI précise qu'« *à défaut de mention spécifique dans la convention, les missions de police municipale ne peuvent s'exercer qu'entre 6 heures et 23 heures, à l'exception des gardes statiques des bâtiments communaux et de la surveillance des cérémonies, fêtes et réjouissances organisées par la commune* ». Les horaires de travail n'étant pas précisées dans la seconde convention, la PM de Montbéliard ne travaille pas de nuit. L'article 1^{er} de la convention en vigueur précise d'ailleurs que la PM intervient « *de jour comme en soirée* ».

¹⁶⁸ Cf. articles 1 à 7.

¹⁶⁹ Cf. Surveillance des bâtiments communaux, des voies publiques, des abords des établissements scolaires, interventions en cas de troubles sur appel d'un tiers ou de la PN.

¹⁷⁰ Cf. surveillance des foires et marchés, des manifestations sportives ou culturelles, du stationnement des véhicules.

¹⁷¹ Cf. relevés d'identité pour les infractions pour lesquelles les agents de PM sont compétents, contrôles routiers, dépistage d'alcoolémie et de stupéfiants.

¹⁷² Cf. article 28 de la convention 2020-2023 et article 16 de la convention 2024-2027.

¹⁷³ La commune a également précisé que ces réunions hebdomadaires sont mises en œuvre depuis 2015 afin de pallier au « *faible caractère opérationnel* » de l'instance élargie initialement mise en œuvre dans le cadre du zonage ZSP (cf. réunions trimestrielles comprenant également des représentants des bailleurs sociaux ou des réseaux de transports en commun).

¹⁷⁴ Les juridictions ayant montré dès 2020 la généralisation de ce constat (cf. Rapport public thématique de 2020, p. 84/223).

¹⁷⁵ Cf. Présence systématique du maire, du troisième adjoint délégué à la sécurité et tranquillité publique, de la directrice générale des services, des deux directeurs généraux adjoints des services, de la directrice du service bureau du maire et de la sécurité (également responsable de la PM) et de l'adjoint à la responsable de la PM.

général et le commissaire de police font, entre autres, partie des personnes présentes à cette réunion. L'ordre du jour de ces temps de travail s'articule notamment autour des deux axes suivants : le retour sur l'actualité de la semaine ainsi que les manifestations et autres opérations de sécurisation à venir. Ces informations correspondent à celles listées à l'article 8 de la convention de coordination.

Même en l'absence de rapport annuel, il est possible de considérer que ces réunions hebdomadaires concourent à ce que les modalités de coordination définies à l'article 8 de la convention soient respectées. Cet article précise en effet que la responsable de la PN et le responsable de la PM, ou leurs représentants, *« se réunissent périodiquement et échangent toutes informations utiles relatives à l'ordre, la sécurité, et la tranquillité publiques de la commune, en vue de l'organisation matérielles des missions prévues par la présente convention »*. Deux autres éléments notables sont mis en avant dans cet article 8 :

- Le procureur de la République est destinataire de l'ordre du jour des réunions et peut y participer (ou se faire représenter) ;
- Des missions peuvent être conjointement effectuées par la PM et la PN sous l'autorité fonctionnelle du responsable de la PN (avec l'accord du maire).

Les missions conjointes PN/PM sont, quant à elles, beaucoup plus régulières. La commune en a comptabilisé 44 depuis 2020. Dans sa réponse, elle précise que ces interventions *« concernent essentiellement le contrôle routier, le contrôle de caves et de communs, la lutte contre le trafic de stupéfiants »*. En outre, la PM a participé à trois reprises à des opérations *« place nette »* en 2023 et 2024.

En ce qui concerne les liens entre la PM de Montbéliard et les autres PM du territoire, la commune n'a pas souhaité s'inscrire dans une démarche de mise en commun d'agents. Bien qu'aucune obligation ne s'impose en la matière, cette mise en commun fait l'objet d'une section *ad hoc* du code de la sécurité intérieure (CSI). Dans sa réponse, la commune précise que si des échanges avec PMA au sujet de la mise en place d'une police intercommunale ont eu lieu en 2009-2010, *« le Maire et l'équipe municipale élus en 2014 puis 2020 ont souhaité que la sécurité et plus particulièrement la tranquillité des habitants soit une priorité. Ainsi, le Maire ne souhaite pas de mutualisation »*.

Enfin, l'analyse de la coordination entre polices concerne la consultation des fichiers. En effet, les traitements de données à caractère personnel sont encadrés par la loi¹⁷⁶. Il en résulte que l'accès direct des agents de PM à des informations contenues dans des fichiers du ministère de l'intérieur exige que cet accès soit justifié au regard des attributions confiées à ces agents. Dans le cadre de leur action quotidienne, les agents de PM peuvent cependant demander aux services de la police et de la gendarmerie nationales la transmission des données issues des traitements dont ils sont désignés destinataires, ainsi que l'accès aux données contenues dans le fichier des objets et des véhicules signalés (*« FOVeS »*)¹⁷⁷. De ce point de vue, l'annexe 1 de

¹⁷⁶ Dans sa décision n° 2012-652 DC du 22 mars 2012 sur la loi relative à la protection de l'identité, le Conseil constitutionnel a rappelé que *« la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée »*. Une personne ne peut donc légalement consulter un fichier que si cette consultation est nécessaire et proportionnée compte tenu de ses attributions.

¹⁷⁷ Ce fichier, dont l'accès direct des policiers municipaux n'est pas prévu, a *« pour finalités de faciliter les recherches et les contrôles de la police, de la gendarmerie et des douanes dans le cadre de leurs attributions »*.

la convention de coordination renouvelée en 2024 déjà citée concerne le traitement des données sensibles. Elle ne liste pas les fichiers concernés.

4.3 La commune dispose d'une évaluation précise des dépenses liées à la sécurité

L'investissement dans les missions de sécurité est coûteux pour les communes : outre la masse salariale, qui constitue la part la plus significative de ce poste, il convient de tenir compte des achats d'équipement et des investissements dans les dispositifs de vidéoprotection. Il reste que ce coût peut être difficilement appréhendable, faute de nomenclature comptable permettant d'isoler la composante « police municipale » au sein des budgets locaux.

La commune de Montbéliard n'a pas agrégé dans un document unique l'ensemble des coûts liés à la sécurité. Elle a toutefois fourni de nombreux éléments qui permettent d'en appréhender les différentes composantes. Il convient à ce stade de noter que le périmètre pris en compte dans cette analyse s'étend jusqu'à la « sécurité » au sens large (cf. coût RH des agents du pôle médiation, prestations de médiation externalisées)¹⁷⁸.

Le tableau qui suit retrace l'évolution de ces dépenses dans le budget principal¹⁷⁹, sur la période sous revue. De sa lecture, il est possible de relever que le total des dépenses effectuées chaque année à ce titre représente près de 3% des réalisations de chaque exercice.

respectives pour la découverte et la restitution des véhicules volés, la découverte et la restitution des objets perdus ou volés et la surveillance des véhicules et objets signalés ».

¹⁷⁸ Le dispositif adulte-relais a notamment été mis en œuvre sur le quartier de la Chiffogne. Il vise à améliorer les relations entre les habitants de certains quartiers et les services publics ainsi que les rapports sociaux dans les espaces publics ou collectifs. La commune a toutefois mis un terme à ce dispositif à la fin de l'année 2022.

¹⁷⁹ Ces dépenses sont considérées de manière globale, c'est-à-dire sans dissocier sections de fonctionnement et d'investissement.

Tableau n° 14 : Evolution des dépenses TTC liées à la sécurité (2020-2024)

en €	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
Masse salariale [1]	951 440,22 €	877 154,45 €	1 003 386,23 €	1 198 760,63 €	1 115 502,93 €	17%
Formation	1 130,00 €	10 560,00 €	11 953,00 €	18 825,00 €	5 577,00 €	NS
Habillement	12 140,62 €	11 994,04 €	12 011,45 €	8 436,84 €	14 287,01 €	18%
Matériel	5 959,13 €	2 038,31 €	3 972,29 €	6 439,48 €	4 213,25 €	-29%
Maintenance matériel	1 587,60 €	1 592,40 €	1 672,20 €	1 738,80 €	1 956,84 €	23%
Carburant [2]	6 206,84 €	6 072,73 €	6 187,01 €	9 409,33 €	8 116,09 €	31%
Frais de réception	- €	1 857,00 €	3 458,00 €	3 888,00 €	3 523,04 €	NS
Surveillance piscine, marché	66 559,07 €	62 661,72 €	69 543,76 €	62 678,93 €	26 297,37 €	-60%
Surveillance marché de Noël	5 339,95 €	267 524,29 €	224 368,94 €	245 138,36 €	318 696,21 €	
Surveillance autres sites	97 213,25 €	37 030,34 €	40 028,08 €	36 465,31 €	63 818,52 €	-34%
Dispositif Adulte Relai Chiffogne [3]	- €	14 386,20 €	17 861,20 €	- €	- €	NS
Médiation piscine d'été	- €	21 644,24 €	35 729,10 €	32 087,76 €	9 113,52 €	NS
Maintenance videoprotection	21 305,14 €	20 378,77 €	24 214,56 €	42 693,24 €	24 000,40 €	13%
Sous-total Section de fonctionnement	1 168 881,82 €	1 334 894,49 €	1 454 385,82 €	1 666 561,68 €	1 595 102,18 €	36%
Matériel	2 869,93 €	4 075,99 €	13 165,88 €	9 230,51 €	3 240,00 €	13%
Mobilier	508,57 €	- €	- €	- €	406,63 €	-20%
Matériel videoprotection	73 263,55 €	64 909,32 €	86 649,54 €	132 108,48 €	110 920,62 €	51%
Génie civil videoprotection	81 585,70 €	83 255,52 €	68 588,60 €	27 286,34 €	120 085,20 €	47%
Sous-total Section d'investissement	158 227,75 €	152 240,83 €	168 404,02 €	168 625,33 €	234 652,45 €	48%
Total	1 327 109,57 €	1 487 135,32 €	1 622 789,84 €	1 835 187,01 €	1 829 754,63 €	38%
(pour information) Réalisation de l'exercice [4]	53 648 241,85 €	54 264 070,19 €	55 077 153,08 €	59 038 616,08 €	58 540 203,93 €	
en %age des réalisations de l'exercice	2,5%	2,7%	2,9%	3,1%	3,1%	

Source : CRC, d'après Commune de Montbéliard, février 2025

[1] cumul des rémunérations brutes des salariés de l'établissement (hors cotisations patronales)

[2] + 1 véhicule en 2023

[3] Fin du dispositif au 01/01/2023

[4] Budget principal seul, dépenses

Ces dépenses, toutes sections confondues, connaissent une hausse de plus d'un tiers entre 2020 et 2024. Cette évolution s'explique notamment par la masse salariale (+ 17 % sur la période), ainsi que par les prestations de surveillance externalisées (dont le seul marché de Noël qui passe de 5 k€ à 320 k€ sur la même période¹⁸⁰).

La comparaison avec des moyennes nationales, fondées sur les travaux de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) qui a consacré un rapport

¹⁸⁰ En raison de la crise sanitaire COVID, le marché de Noël n'a pas eu lieu en 2020. La somme de 5 339,95 € correspond au marché de Noël 2019 qui s'est prolongé quelques jours en 2020 avec notamment avec la patinoire jusqu'au 5/01/2020.

aux enjeux financiers des PM en octobre 2024¹⁸¹, permet de relever, s'agissant de l'année 2023 (derniers chiffres connus à l'échelle nationale) que :

- La moyenne des dépenses de PM dans les dépenses de fonctionnement est relativement identique à Montbéliard et dans les communes de l'échantillon de l'OFGL (autour de 3%)¹⁸² ;
- Rapporté au nombre d'habitants, le montant moyen / habitant consacré par la commune de Montbéliard (70,4 €) dépasse toutefois de près de 40 % la moyenne observée dans les communes de sa strate (44,1 €)¹⁸³ ;
- La commune de Montbéliard a plus massivement recours aux prestations externalisées. Celles-ci ne représentent que 6 % des dépenses de fonctionnement pour les communes de l'échantillon contre plus de 20 % à Montbéliard¹⁸⁴ ;
- La commune jouit d'une situation particulière qui lui permet de réaliser des économies sur certains postes de dépenses. Dans sa réponse elle indique en effet être propriétaire d'un stand de tir et que deux de ses agents sont habilités à former leurs collègues au maniement des armes ainsi qu'aux techniques professionnelles d'intervention¹⁸⁵.

En conclusion, la commune de Montbéliard consacre des moyens relativement plus importants que la moyenne de sa strate en matière de sécurité.

Enfin il faut relever que l'investissement dans la sécurité n'a pas qu'un coût, puisque la commune perçoit des recettes à ce titre. Détaillées dans le tableau qui suit, celles-ci ont représenté des sommes qui ont varié entre 146 et près de 200 k€.

¹⁸¹ L'échantillon retenu dans ce rapport est constitué de 1 446 communes gérant seules leurs PM (excluant les polices intercommunales et les cas de mutualisation). 210 des 344 communes françaises de 20 à 50 000 habitants ont été prises en compte (p. 8/28).

¹⁸² Rapport OFGL (p. 10/24) et tableau des dépenses de sécurité 2020 à 2023.

¹⁸³ Op. Cit. p. 17/24.

¹⁸⁴ Op. Cit. p. 11/24. Cette part de 21 % est très largement due au marché de surveillance du marché de Noël (cf. 245 000 € sur les 376 000 € de prestations externalisées). En retirant ce marché, la part des prestations externalisées ne représentent plus que 7 % des dépenses.

¹⁸⁵ Le coût important de l'acquisition ou de la rénovation d'un stand de tir ainsi que celui de la formation des agents est mis en avant dans le rapport de la Cour des comptes dédié aux polices municipales (p. 109 et 111/223).

Tableau n° 15 : Recettes tirées de l'investissement dans la sécurité

en €	2020	2021	2022	2023	2024
Amendes de police [1]	146 265,00 €	143 134,00 €	125 540,00 €	178 528,00 €	NC
FIPD vidéoprotection [2]	- €	- €	52 500,00 €	17 500,00 €	34 750,00 €
Total recettes Section d'investissement	146 265,00 €	143 134,00 €	178 040,00 €	196 028,00 €	34 750,00 €

Source : CRC, d'après Commune de Montbéliard, février 2025

[1] L'Etat rétrocède aux communes et à leurs groupements, ainsi qu'aux collectivités propriétaires de voirie départementale, une part du produit des amendes de police relatives à la circulation routière dressées sur leur territoire qu'il a effectivement recouvré (article L2334-24 du CGCT). En 2023, 738 M€ ont ainsi été affectés aux collectivités territoriales.

[2] : Le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) est destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville

4.4 Un effort marqué en matière de vidéoprotection

Le déploiement de la vidéoprotection a accompagné le développement des pouvoirs des polices municipales, au point de devenir un instrument quotidien et banalisé. Les centres de supervision urbains (CSU), au sein desquels les images sont visionnées en direct par des agents municipaux habilités, se sont multipliés¹⁸⁶.

Tout dispositif de vidéoprotection doit respecter les articles L. 251-1 à L. 255-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). Une circulaire du Premier ministre du 14 septembre 2011 rappelle les régimes d'autorisation applicables, d'une part, pour les systèmes de vidéoprotection installés sur la voie publique ou dans des lieux ouverts au public et, d'autre part, ceux installés dans des lieux non ouverts au public¹⁸⁷. S'agissant des premiers systèmes, seuls examinés dans le cadre de la présente enquête, l'installation est soumise à l'obtention d'une autorisation préfectorale, après avis de la commission départementale de la vidéoprotection, présidée par un magistrat judiciaire. De sa propre initiative ou à la demande de tiers, la CNIL peut, par ailleurs, s'assurer que les dispositifs installés sont conformes aux règles en vigueur.

Les systèmes de vidéoprotection urbaine sont installés et exploités aux frais des communes. Ils sont le plus souvent gérés par le service de police municipale dont ils constituent un outil d'intervention même si les données enregistrées peuvent être confiées, en tant que de besoin, aux services d'enquête judiciaire de la police et de la gendarmerie. Lorsqu'une commune désire visionner en temps réel les images transmises par les caméras de vidéoprotection ou lorsqu'elle veut réunir en un même lieu les nouvelles technologies mises à disposition de son service de police municipale, elle crée un centre de supervision urbain (CSU) dans lequel les opérateurs et agents pourront réagir de façon appropriée. En règle générale, un tel centre est divisé en deux unités :

¹⁸⁶ Les personnes habilitées à visionner les images vidéo sont recensées sur un document unique envoyé à la Préfecture.

¹⁸⁷ Les confusions sont en effet possibles entre caméras de surveillance de la voie publique et caméras installées sur des bâtiments communaux qui, pour la plupart, surveillent des accès à des équipements culturels ou sportifs et ne sont pas reliées à un centre de supervision.

- Une unité radio, qui réceptionne les appels téléphoniques, déclenche les interventions des équipes municipales et fait le lien avec les différents partenaires ;
- Une unité de vidéoprotection, qui visionne en temps réel les secteurs vidéoprotégés et en exploite les images.

Ce matériel est onéreux et le coût moyen de l'installation peut varier du simple au quintuple ; la différence vient notamment du choix du type de réseau de transmission : en zone urbaine, en règle générale, sont privilégiés les réseaux filaires, tandis qu'en zone rurale on utilise des réseaux radio pour des raisons de distance. Si le prix des caméras tend à baisser, la collectivité semble miser sur la qualité (bonne définition et maîtrise des contre-jours, vision nocturne, angle à 360°) plutôt que sur la quantité. Des communes bénéficient d'aides de l'État via le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la vidéoprotection s'inscrivant dans le programme d'actions visant à améliorer la tranquillité publique.

Du rapport de la Cour des comptes en 2020, il est apparu que peu de communes étaient en mesure d'évaluer les coûts d'exploitation des installations (qui correspondent à l'analyse en temps réel des images par les personnels).

La commune de Montbéliard dispose aujourd'hui de 92 caméras¹⁸⁸ (hors parkings, qui font l'objet d'une procédure particulière) – 17 caméras intérieures, 12 caméras extérieures et 63 caméras visionnant la voie publique – soit un ratio de 1 caméra pour 278 habitants¹⁸⁹. Les juridictions financières n'ont pas établi de moyennes à l'échelle nationale. Le rapport de 2020 mentionne par exemple les fortes disparités (1/118 habitants à Cannes, 1/99 à Berre-l'Étang, ...).

Des données budgétaires déjà analysées plus haut dans cette partie, il est possible d'identifier le coût d'installation et d'exploitation (hors intervention des utilisateurs) du système de vidéoprotection de la ville de Montbéliard, qui représente plus de 30 % en moyenne de l'ensemble des dépenses (fonctionnement et investissement) consacrées par la commune à la sécurité.

¹⁸⁸ Le rapport d'orientations budgétaires mentionne un objectif d'une centaine de caméras d'ici 2027 Est et l'installation de deux « radars de franchissement » destinés à protéger les usagers aux carrefours.

¹⁸⁹ Sur la base de 25 573 habitants dans la ville en 2021 (INSEE).

Tableau n° 16 : Evolution des dépenses et des recettes liées au dispositif de vidéoprotection de la commune (2020-2024)

en €	2020	2021	2022	2023	2024	Evol. 2024/2020
Maintenance vidéoprotection	21 305,14 €	20 378,77 €	24 214,56 €	42 693,24 €	24 000,40 €	13%
Sous-total Section de fonctionnement	21 305,14 €	20 378,77 €	24 214,56 €	42 693,24 €	24 000,40 €	13%
Matériel vidéoprotection	73 263,55 €	64 909,32 €	86 649,54 €	132 108,48 €	110 920,62 €	51%
Génie civil vidéoprotection	81 585,70 €	83 255,52 €	68 588,60 €	27 286,34 €	120 085,20 €	47%
Sous-total Section d'investissement	154 849,25 €	148 164,84 €	155 238,14 €	159 394,82 €	231 005,82 €	49%
Total	176 154,39 €	168 543,61 €	179 452,70 €	202 088,06 €	255 006,22 €	45%
(pour information) Dépenses de sécurité	1 327 109,57 €	1 487 135,32 €	1 622 789,84 €	1 835 187,01 €	1 829 754,63 €	38%
en %age des dépenses de sécurité	13,3%	11,3%	11,1%	11,0%	13,9%	

Source : CRC, d'après Commune de Montbéliard, février 2025

en €	2020	2021	2022	2023	2024
FIPD vidéoprotection [1]	- €	- €	52 500,00 €	17 500,00 €	34 750,00 €

Source : CRC, d'après Commune de Montbéliard, février 2025

[1] : Le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) est destiné à financer la réalisation d'actions dans le cadre des plans de prévention de la délinquance et dans le cadre de la contractualisation mise en œuvre entre l'État et les collectivités territoriales en matière de politique de la ville

Quant à leur utilisation, il est possible de noter qu'il n'y a pas de report automatique des images vers les forces nationales ; mais celles-ci en demeurent les principales bénéficiaires (dans le cadre d'interpellations en flagrance). Les services de la commune ne comptabilisent ces transmission (« réquisitions ») qu'à compter de 2022. Depuis cet exercice, le nombre de réquisitions a augmenté d'un quart, comme détaillé dans le tableau qui suit.

Tableau n° 17 : Evolution du nombre de réquisitions d'images issues du système municipal de vidéoprotection

	2022	2023	2024	Evolution 2024/2022
Réquisitions	140	140	175	NS

Source : CRC, d'après services municipaux (février 2025)

Enfin, la conclusion quant à l'efficacité de ce dispositif est à rapprocher du constat réalisé par les juridictions financières en 2020¹⁹⁰ : les services de l'Etat en ont souligné l'intérêt, soit en soutien aux opérations de maintien de l'ordre (dans le cadre d'événements sportifs par exemple) soit à des fins d'investigation judiciaire.

¹⁹⁰ Cf. Rapport de 2020 déjà évoqué, p. 69/223.

4.5 Des moyens qui permettent une présence sur le terrain plus visible

Le rapport de la Cour des comptes déjà cité considérait même que l'évaluation de l'activité et de la performance des polices municipales constituait un « *angle mort* » pour l'État.

Il est toutefois possible d'appréhender l'évolution de l'activité de la police municipale, au regard des priorités que l'exécutif a déterminées. Pour rappel, au-delà de leurs missions réglementaires (police administrative), les objectifs de la police municipale fixés sont les suivantes

- Le renforcement des actions de proximité auprès des usagers au moyen de patrouilles pédestres ou VTT ;
- La lutte contre la délinquance routière ;
- La prévention des violences urbaines en luttant notamment contre les dépôts sauvages ou par l'enlèvement des véhicules ventouses ;
- La déstabilisation, en partenariat avec la police nationale, des différents trafics existant sur le territoire communal (drogue, cigarettes, alcool...).

Dans le même temps les effectifs de la police municipale ont été enrichis, comme détaillé dans le tableau qui suit, passant de 9 à 11 agents (hors poste du responsable du service et de son adjoint). Fin 2024, deux postes étaient ouverts et demeureraient vacants. Il est précisé que la différence notable entre les indicateurs « personnes physiques » et « ETPT » s'explique par la comptabilisation des heures supplémentaires sur cette deuxième donnée.

Tableau n° 18 : Evolution des effectifs (ETPT) dans la police de Montbéliard (2020-2024)

Réf.	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2024/2020
ETPT	12,83	11,49	11,83	14,92	13,44	+ 5 %
Personnes physiques	10	10	12	12	12 ¹⁹¹	-
<i>Dont agents de PM</i>	9	9	11	11	11	-

Source : comptes administratifs et tableaux d'actualisation des effectifs

¹⁹¹ Hors responsable du service, poste vacant.

A partir des données d'activités transmises par les services municipaux, il est possible de relever l'augmentation significatives des actions menées par la police municipale.

Tableau n° 19 : Statistiques d'activité de la police municipale (2020-2024)

	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2024/2020
Nombre de patrouilles	1 320	1 954	1 747	1 950	2 031	+ 54 %
Verbalisations ¹⁹²	1 863	1 385	1 594	2 308	2 225	+ 19 %
Interpellations	44	35	20	81	111	+ 152 %
Opérations de proximité ¹⁹³	27	65	40	38	66	+ 144 %
Contrôles routiers	59	57	71	274	304	+ 415 %
Réquisitions ¹⁹⁴	- ¹⁹⁵	-	140	140	175	NS
Fourrières	117	116	104	180	184	+ 57 %

Source/note : statistiques PM 2020 2024

Ces résultats doivent être considérés avec précaution. Le nombre de réquisitions n'est en effet suivi que depuis 2022 ; ce qui ne permet pas d'attester une hausse sur une période suffisante (cf. supra.). En ce qui concerne les verbalisations, bien qu'elles augmentent de près de 20 % entre 2020 et 2024, celle-ci sont pratiquement deux fois moins nombreuses qu'en 2019 (4 287 verbalisations en 2019 contre 2 225 en 2024). La commune précise à ce sujet que les résultats observés en 2019 étaient plus importants, car l'ensemble des agents de PM étaient alors assermentés. Enfin, l'évolution de ces statistiques est liée mécaniquement à la présence d'effectifs policiers sur le terrain (plus de présence policière équivalant à plus d'infractions relevées).

S'il est question « d'occuper le terrain de manière visible »¹⁹⁶ la hausse significative du nombre de patrouilles, d'interpellations¹⁹⁷, d'opérations de proximité ou encore de contrôles routiers tendent à prouver que la hausse des moyens permet de meilleurs résultats. Tandis que l'augmentation du nombre de réquisitions (c'est-à-dire la transmission d'images de vidéosurveillance aux services du parquet judiciaire) témoigne de la coopération effective entre les deux entités.

¹⁹² Constatation du non-respect d'arrêtés municipaux.

¹⁹³ Opérations incluant des missions de renseignements « PM/population, commerçants ». Elles peuvent se traduire par la collecte d'informations liées à la vie de la commune (ouverture/fermeture de commerces) ainsi que des informations sur de possibles dégradations de secteurs (squats, apparition de points de deals, problèmes récurrents de stationnements, vols, ...).

¹⁹⁴ Transmission d'images de vidéoprotection aux services de l'Etat.

¹⁹⁵ Aucune donnée chiffrée disponible pour ces deux années.

¹⁹⁶ Pour reprendre les termes du rapport de la Cour des comptes pour qualifier une doctrine d'emploi de type intermédiaire (p. 80/223).

¹⁹⁷ Flagrant délit et remise à un OPJ.

Les horaires de la police municipale

Le régime horaire de travail a évolué au cours de la période sous revue. En effet, jusqu'en 2022, la totalité de l'effectif réalisait une amplitude horaire de 8h00 à 19h30 (et 22h00 en période estivale). Lundi matin et dimanche étaient les jours de repos (fermeture du commissariat). Plusieurs modifications successives ont ensuite conduit à des adaptations en fonction des besoins du service et des agents (organisation en deux brigades) :

- Marché de Noël (décembre) : ouverture du commissariat et présence sur le terrain 7/7 jours ;
- Piscine d'été (juillet-août) : 7/7 jours, de 11h à 20h. ;
- Périodes « intenses (mai et juin, septembre et octobre) : du lundi au samedi, de 9h à 22h ;
- Périodes « creuses » (de janvier à avril) : du lundi au vendredi (9h-18h) et, ponctuellement de 16h à 02h.

Les cycles de travail de la PM ne prévoit pas de travail de nuit de façon habituelle. Pour autant, des situations (telles que des opérations de sécurité routière) impliquent une présence policière après 22h. Celles-ci sont décidées après un échange avec la Police nationale et une validation des élus.

La consultation des fichiers de paie des agents de police municipale démontre qu'en 2020 et 2021, années de crise sanitaire, les agents du service n'ont dépassé 20 heures supplémentaires dans le mois qu'à trois reprises. A partir de 2022, dans le cadre d'un sous-effectif, le dépassement des heures supplémentaires s'est reproduit à 90 reprises, entre janvier 2022 et octobre 2024.

4.6 La gestion RH des agents du service police municipale : une irrégularité à corriger

D'après l'organigramme daté de novembre 2024, le service Police municipale¹⁹⁸ est composé de quinze agents, répartis de la manière suivante : treize policiers, un responsable faisant fonction de chef de service et un adjoint à ce dernier. Deux postes d'agents de PM sont encore actuellement vacants ; et la directrice du service Bureau du maire et de la sécurité assure l'intérim (en tant que responsable de la PM).

Depuis 2020, quatre postes de gardien-brigadier de PM ont été créés, soit une hausse de près de la moitié des effectifs (hors-direction). Cette évolution situe la commune de Montbéliard dans le haut des collectivités, en termes de moyens humains consacrés à la sécurité (dans l'ensemble des communes de l'échantillon de l'analyse des juridictions financières précitée, les effectifs de police municipale ont augmenté de 6 % entre 2014 et 2018). Ces créations ont fait l'objet d'un examen en conseil municipal conformément à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique.

¹⁹⁸ Dans l'organigramme général de la commune, la PM fait partie de la section sécurité du bureau du maire et de la sécurité. La directrice de ce bureau est placée sous l'autorité hiérarchique du directeur général adjoint des services pour la section sécurité. La section bureau du maire (qui ne compte qu'un seul agent en dehors de la directrice du bureau) est placée sous l'autorité hiérarchique de la directrice générale des services.

Du point de vue de leur rémunération, les agents de PM étaient exclus du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) mis en œuvre par la commune depuis 2016¹⁹⁹. Le décret n°2024-614 du 26 juin 2024 permet, à compter du 1^{er} janvier 2025, l'intégration des cadres d'emplois de la PM à ce dispositif. La commune de Montbéliard a fait le choix de s'inscrire dans cette perspective suite à une décision du conseil municipal du 16 décembre 2024.

Les deux composantes de ce RIFSEEP des PM reproduisent l'architecture du dispositif général du RIFSEEP via :

Une première partie de la rémunération qui valorise les fonctions exercées (part fixe de l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (ISFE) dans le RIFSEEP des PM ; indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dans le RIFSEEP général),

Une seconde qui valorise l'engagement professionnel et la manière de servir (part variable de l'ISFE dans le RIFSEEP des PM ; complément indemnitaire annuel (CIA) dans le RIFSEEP général).

Comme le précise la délibération du 16 décembre 2024, l'ISFE peut notamment se cumuler avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)²⁰⁰. La comparaison entre les dispositions du décret du 26 juin 2024 et cette délibération fait toutefois apparaître plusieurs irrégularités :

La part variable de l'ISFE, qui doit uniquement tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir selon l'article 4 du décret, est ici en partie déterminée par « *les sujétions particulières détenues par chaque agent* » (donc par les fonctions). De plus, ce même article du décret précise que l'organe délibérant doit définir des critères pour apprécier cet engagement ; point sur lequel la délibération reste muette²⁰¹.

Le versement du complément indemnitaire annuel (CIA), selon les modalités fixées par le conseil municipal en 2021 est maintenu²⁰². Or, l'engagement professionnel est déjà valorisé via la part variable de l'ISFE à partir de 2025. L'impact financier de ce cumul est toutefois limité au regard du plafond défini en 2021 pour ce CIA²⁰³.

La chambre a bien conscience des difficultés que la commune peut rencontrer sur une filière en tension dans laquelle les collectivités sont en concurrence pour attirer des agents déjà

¹⁹⁹ En 2021, la délibération portant instauration du complément indemnitaire annuel (CIA) est venue préciser le régime indemnitaire applicable à la filière PM (indemnité d'administration et de technicité (IAT) + modulation individuelle de cette dernière selon les mêmes modalités de calcul et de versement que le CIA).

²⁰⁰ Le cumul est également possible avec les éléments de paie suivants : indemnités pour heures complémentaires, indemnités et primes compensant le travail de nuit, le dimanche et les jours fériés, indemnités d'astreinte, d'interventions et de permanences et indemnités complémentaires pour élections.

²⁰¹ Les montants étant définis individuellement.

²⁰² Le régime indemnitaire de la PM de Montbéliard s'inscrivant jusqu'alors en dehors du cadre du RIFSEEP, ce n'est pas à proprement parler le CIA qui était versé mais la modulation de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Modulation qui, comme le CIA, tient compte de la manière de servir comme le rappelle l'article 5 du décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'IAT. Les modalités de calcul et de versement de cette modulation sont claquées sur celles que la commune applique pour le CIA (le critère retenu étant l'assiduité d'après la délibération portant instauration du CIA).

²⁰³ 150 € / an (cf. délibération du 22 mars 2021).

formés²⁰⁴. Elle invite toutefois la commune à redéfinir les modalités de versement des deux parts de l'ISFE. Cela accentuerait la transparence sur les modalités d'appréhension de la valeur professionnelle des agents de ce service. L'arrêt du versement du CIA²⁰⁵ pourrait quant à lui être compensé par l'augmentation des taux retenus pour le calcul de la part fixe de l'ISFE²⁰⁶.

Dans le cadre de la contradiction l'ordonnatrice a fait part de son engagement à revenir sur les modalités de versement de la part variable de l'ISFE des policiers municipaux et par voie de conséquence à solliciter le Conseil municipal pour modifier la délibération n° 2024-16.12-39 du 16 décembre 2024.

Les modalités de rémunération des agents de PM appliquées entre 2020 et 2024 n'appellent pas de remarque particulière. L'éligibilité à la nouvelle bonification indiciaire (NBI) des agents de PM²⁰⁷, le régime indemnitaire basé sur le cumul des deux composantes que constituent l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions (ISF) et l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)²⁰⁸ ou encore le nombre d'heures supplémentaires effectuées mensuellement²⁰⁹ sont conformes aux dispositions réglementaires.

La chambre constate une multiplication par près de 2,5 des heures supplémentaires effectuées par les agents PM au cours de la période sous revue. Cette hausse est particulièrement marquée sur les heures effectuées de nuit, comme le démontre le tableau suivant.

²⁰⁴ Cf. rapport public thématique de la Cour des comptes « *Les polices municipales* » - octobre 2020 (p. 105/23).

²⁰⁵ Qui n'est pas encore effectif à l'heure de la rédaction de ces lignes puisqu'il est versé en novembre de l'année n pour la période allant du 1^{er} octobre de l'année n-1 au 30 septembre de l'année n d'après la délibération portant instauration du CIA.

²⁰⁶ Les taux retenus du 20 et 22 % du traitement soumis à retenue pour pension sont moindres de 10 points que ceux permis par l'article 3 du décret du 26 juin 2024.

²⁰⁷ Cf. le décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible précise que les agents de PM exerçant à titre principal dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont éligibles à 15 points de NBI. La commune a confirmé dans sa réponse que d'après le logiciel de suivi d'activité de la PM 61 % de heures de patrouille se sont déroulées sur les quartiers prioritaires.

²⁰⁸ Le décret n°97-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de PM précise que l'ISF (qui a été fixé au taux maximum de 20 % du traitement indiciaire pour les agents de PM de Montbéliard) est cumulable avec l'IAT (le plafond de celle-ci ayant été fixé au niveau maximal de 8 fois le montant de référence annuel par catégorie d'agent conformément au décret n°2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'IAT).

²⁰⁹ Le plafond réglementaire de 25 heures supplémentaires mensuelles effectuées par le même agent n'étant dépassé qu'à une seule reprise au cours de ces cinq années. Ce plafond de 25 heures est par ailleurs atteint à 38 reprises sur les 449 bulletins de paie de cette même période.

Tableau n° 20 : Evolution du nombre d'heures supplémentaires des agents la PM (2020-2024)

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Heures supplémentaires	483	489	1 624	1 465	1 167	5 228
Montant brut (en €)	9 869	9 473	38 685	35 437	29 385	122 849
Dont heures de nuit	5	31	549	324	327	1 236
Montant brut (en €)	137	825	15 770	9 960	10 380	37 072

Source/note : bulletins de paye 2020 à 2024, lignes de paye 2020 à 2024

Ces données traduisent la présence de plus en plus accrue de la PM sur le terrain. Cette tendance s'illustre essentiellement dans le cadre du marché de Noël et de l'ouverture estivale de la piscine de plein air (présence de la PM 7 jours sur 7), ainsi que lors d'opérations de contrôle routier après 22 heures.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données concernant les ressources humaines	76
Annexe n° 2. L'alimentation durable locale.....	79

Annexe n° 1. Données concernant les ressources humaines

Tableau n° 21 : La composition et l'évolution des dépenses de personnel

en €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunération principale	9 220 794	9 042 281	9 338 673	9 693 173	9 624 638
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 518 317	2 509 289	2 589 063	2 605 076	2 766 191
+ Autres indemnités	288 731	283 670	318 475	290 052	267 289
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	12 027 842	11 835 239	12 246 211	12 588 301	12 658 117
<i>en % des rémunérations du personnel**</i>	<i>81,9%</i>	<i>79,7%</i>	<i>80,0%</i>	<i>79,6%</i>	<i>79,3%</i>
Rémunération principale	0	0	0	0	0
+ Indemnités votées par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0
= Sous-total assistantes maternelles (b)	0	0	0	0	0
<i>en % des rémunérations du personnel**</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>
Rémunérations et indemnités (dont HS)	2 608 395	2 941 644	3 010 496	3 185 619	2 722 141
+ Autres indemnités	8 921	6 427	17 182	2 323	561 175
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (c)	2 617 316	2 948 072	3 027 677	3 187 942	3 283 316
<i>en % des rémunérations du personnel**</i>	<i>17,8%</i>	<i>19,9%</i>	<i>19,8%</i>	<i>20,2%</i>	<i>20,6%</i>
Autres rémunérations (d)	46 273	57 806	42 897	32 189	29 926
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d)	14 691 430	14 841 116	15 316 785	15 808 432	15 971 359
- Atténuations de charges	185 362	122 849	140 831	203 707	160 017
= Rémunérations du personnel	14 506 068	14 718 268	15 175 954	15 604 725	15 811 342

** Hors atténuations de charges

<i>Part des indemnités dans la rémunération du personnel</i>	<i>19,23%</i>	<i>18,94%</i>	<i>19,15%</i>	<i>18,37%</i>	<i>22,55%</i>
<i>dont personnel titulaire</i>	<i>23,34%</i>	<i>23,60%</i>	<i>23,74%</i>	<i>23,00%</i>	<i>23,96%</i>
<i>dont assistantes maternelles (M57)</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>	<i>0,00%</i>
<i>dont personnel non titulaire</i>	<i>0,34%</i>	<i>0,22%</i>	<i>0,57%</i>	<i>0,07%</i>	<i>17,09%</i>

en €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunérations du personnel	14 506 068	14 718 268	15 175 954	15 604 725	15 811 342
+ Charges sociales	5 534 500	5 579 269	5 731 162	6 006 224	6 011 748
+ Impôts et taxes sur rémunérations	372 612	405 061	402 956	431 902	426 608
+ Autres charges de personnel	77 496	52 328	82 092	93 338	75 425
= Charges de personnel interne	20 490 674	20 754 926	21 392 163	22 136 190	22 325 123
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	<i>27,0%</i>	<i>26,9%</i>	<i>26,8%</i>	<i>27,1%</i>	<i>26,9%</i>
+ Charges de personnel externe	37 469	49 910	89 089	151 493	122 231
= Charges totales de personnel	20 528 143	20 804 836	21 481 252	22 287 683	22 447 353
<i>CP externe en % des CP total</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,5%</i>

en €	2020	2021	2022	2023	2024
Charges totales de personnel	20 528 143	20 804 836	21 481 252	22 287 683	22 447 353
- Remboursement de personnel mis à disposition	174 488	189 253	185 787	199 411	191 756
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	20 353 655	20 615 583	21 295 465	22 088 272	22 255 598
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>49,1%</i>	<i>48,6%</i>	<i>49,5%</i>	<i>49,4%</i>	<i>47,4%</i>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 22 : Evolution des effectifs par filière (2020-2024)

Filière	2020			2021			2022			2023			2024		
	Total des emplois ouverts[1]	Total des emplois pourvus en ETPT[2]	Différence	Total des emplois ouverts	Total des emplois pourvus en ETPT	Différence	Total des emplois ouverts	Total des emplois pourvus en ETPT	Différence	Total des emplois ouverts	Total des emplois pourvus en ETPT	Différence	Total des emplois ouverts	Total des emplois pourvus en ETPT	Différence
Administrati	110,90	98,02	88%	112,08	95,67	85%	113,28	92,51	82%	112,7	96,23	85%	113,69	94,65	83,25%
Technique	278,57	248,69	89%	273,67	235,47	86%	274,29	236,81	86%	275,3	234,75	85%	275,46	227,58	82,62%
Sociale	24,00	19,40	81%	23	18,92	82%	22	19,58	89%	22	20	91%	23	20	86,96%
Sportive	12,00	10,90	91%	12	10,32	86%	11	7,75	70%	10	8	80%	10	7,53	75,30%
Culturelle	30,00	27,66	92%	31	25,81	83%	32	26,17	82%	30	28,2	94%	36	27,33	75,92%
Animation	42,33	34,98	83%	42,26	30,84	73%	47,35	32,09	68%	47,42	32,68	69%	48,42	30,17	62,31%
Police	14,00	12,83	92%	17	11,49	68%	17	11,83	70%	17	14,92	88%	17	13,44	79,06%
Total	511,80	452,48	88%	511,01	428,52	84%	516,92	426,74	83%	514,42	434,78	85%	523,57	420,7	80,35%
[1] Emplois budgétaires créés par l'assemblée délibérante. Les emplois permanents à temps complet sont comptabilisés pour une unité, les emplois à temps non complet sont															
[2] Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT). Le décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période															
ETPT = Effectifs physiques * quotité de temps de travail * période d'activité dans l'année															
Exemple : un agent à temps plein (quotité de travail = 100 %) présent toute l'année correspond à 1 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent tout l'année correspond à 0,8 ETPT ; un agent à temps partiel, à 80 % (quotité de travail = 80 %) présent la moitié de l'année (ex : CDD de 6 mois, recrutement à mi-année) correspond à 0,4 ETPT (0,8 * 6 / 12).															

Source : annexe des comptes administratifs

Tableau n° 23 : Evolution des effectifs par nature de contrats (2020-2024)

<i>Filière</i>	2020			2021			2022			2023			2024		
	Total des emplois pourvus en ETPT	Dont agents non titulaires	Part des agents non titulaires	Total des emplois pourvus en ETPT	Dont agents non titulaires	Part des agents non titulaires	Total des emplois pourvus en ETPT	Dont agents non titulaires	Part des agents non titulaires	Total des emplois pourvus en ETPT	Dont agents non titulaires	Part des agents non titulaires	Total des emplois pourvus en ETPT	Dont agents non titulaires	Part des agents non titulaires
<i>Administrative</i>	98,02	12,75	13%	95,67	11,54	12%	92,51	13,00	14%	96,23	15,05	16%	94,65	14,34	15,15%
<i>Technique</i>	248,69	19,24	8%	235,47	12,72	5%	236,81	13,50	6%	234,75	13,70	6%	227,58	18,98	8,34%
<i>Sociale</i>	19,40	0,00	0%	18,92	0,00	0%	19,58	0,00	0%	20	0,00	0%	20	0	0,00%
<i>Sportive</i>	10,90	1,00	9%	10,32	1,00	10%	7,75	1,00	13%	8	3,00	38%	7,53	3	39,84%
<i>Culturelle</i>	27,66	2,90	10%	25,81	4,00	15%	26,17	5,00	19%	28,2	5,00	18%	27,33	5,85	21,41%
<i>Animation</i>	34,98	1,00	3%	30,84	1,00	3%	32,09	0,22	1%	32,68	1,17	4%	30,17	0,22	0,73%
<i>Police</i>	12,83	0,00	0%	11,49	0,00	0%	11,83	0,00	0%	14,92	0,00	0%	13,44	0	0,00%
Total	452,48	36,89	8%	428,52	30,26	7%	426,74	32,72	8%	434,78	37,92	9%	420,7	42,39	10,08%

Source : données fournies par la commune

Annexe n° 2. L'alimentation durable locale

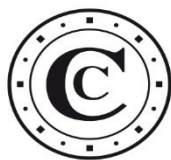
Tableau n° 24 : Part des élèves inscrits dans les cantines scolaires par établissement

Ecole	Effectifs scolaires janvier 2025	Effectifs restauration scolaire janvier 2025	% des inscrits à la restauration
EM Citadelle	38	16	42,11%
EM Combe aux Biches	91	34	37,36%
EM Parc			
EM Coteau Jouvent	68	19	27,94%
EM Debussy	65	16	24,62%
EM Gambetta	34	16	47,06%
EM Grosjean	30	16	53,33%
EM Poilus	33	21	63,64%
EM Mont Chevis	69	29	42,03%
EM Jean Moulin	56	8	14,29%
EM Jean Zay	49	13	26,53%
EM Ravel	44	8	18,18%
EM Petit Chenois	63	11	17,46%
EM Rue de Belfort	35	21	60,00%
EM Victor Hugo	84	24	28,57%
Sous-total maternelles	759	252	33,20%
EE Boulloche	192	54	28,13%
EE Citadelle	185	80	43,24%
EE Coteau Jouvent	166	42	25,30%
EE Fossés	116	76	65,52%
EE Grosjean	52	28	53,85%
EE Prairie	102	56	54,90%
EE Souvet	152	77	50,66%
EE Petit Chenois	309	80	25,89%
EE Victor Hugo	156	80	51,28%
Sous-total élémentaires	1430	573	40,07%
Total général	2189	825	37,69%

EM = école maternelle

EE = école élémentaire

Source/note : CRC, d'après Ville de Montbéliard (2025)



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>

LE MAIRE

Le samedi 12 Juillet 2025

**Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
28-30 rue Pasteur
21011 DIJON**

V/Réf. : 25 ROD1-23

Objet : Observations définitives Montbéliard – Contrôle des comptes et de la gestion

Monsieur le Président,

Vous m'avez notifié le 10 juillet 2025 le rapport contenant les observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes suite au contrôle opéré sur les comptes et la gestion de la commune de Montbéliard.

Ce rapport n'appelle aucune remarque de ma part.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Maire,



Marie-Noëlle BIGUINET

