Département de l'ALLIER

Arrondissement de MONTLUCON

C O M M U N E de DOMÉRAT

Nbre de conseillers municipaux en exercice : 29

Présents à la séance : 23
Votants : 28

Date de l'affichage de la convocation :

2 octobre 2026

Date de l'affichage à la porte de la Mairie de la liste des délibérations :

14 octobre 2026

OBJET *: Montluçon communauté : débat sur les rapports d'observations définitives de la chambre régionale des comptes.*

261009-08

Ville de DOMERAT
03410 DOMERAT
Le 14 OCT. 2026
Contrôle de légalité FAST

RÉPUBLIQUE FRANCAISE

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

L'an deux mille vingt-six, le neuf octobre, à 17 heures 30, le conseil municipal de la commune de DOMÉRAT, assemblé au lieu habituel de ses séances, au nombre de vingt-trois, en session ordinaire, sous la présidence de monsieur Marc Malbet, maire, en suite de la convocation faite par monsieur le maire de ladite commune, le 2 octobre 2026.

Présents : Mr MALBET..Mme CHIROL..Mr LEFEBRE..Mme JOUANNIN..Mr DUMONTET..Mme SOUCHE..Mr ALADENISE..Mmes LESCURE..BONNEAU..Mr STAFFETA..Mmes CHAPON..LAFAYE..Mrs VIEILLARD..GUILLAUMIN..LARDY..SOULIER..MAIMON..Mmes CONSTANTY..LACHAUME..Mr BERTHELIER..Mmes DUPUIS.. LEROUX...Mr GERMAIN.

Secrétaire de séance : Mme LACHAUME.

Absent excusé : Mr SKOBE.

Ayant donné mandat de procuration : Mme Aurat à Mme Chirol, Mme Vaury à Mme Constanty, Mr Le Goux à Mme Leroux, Mr Dequaire à Mr Berthelier, Mme Daigneau à Mme Dupuis.

Le procès-verbal de la séance du 26 juin 2026 est approuvé (date de publication : 14 octobre 2026).

Monsieur le maire informe l'assemblée qu'il a été destinataires de deux rapports d'observations de la chambre régionale des comptes, à savoir :

- Celui en date du 5 février 2026 concernant la gestion des ressources humaines pour les exercices 2019 et suivants, portant sur l'évaluation de la gestion des ressources humaines, du respect des règles statutaires, de la durée du travail et de la gouvernance de la mutualisation des services entre la ville de Montluçon et Montluçon communauté,
- Celui en date du 20 mai 2026 concernant le musée des musiques populaires. Portant sur l'examen de la gouvernance culturelle, du modèle économique, de la fréquentation, de la conservation des collections et de la gestion scientifique du Musée des Musiques Populaires (MuPop) géré par Montluçon communauté.

.../...

Ces documents ont été transmis au président de Montluçon communauté et doivent, en application de l'article L 243-8 du code des juridictions financières, être présentés auprès des élus du conseil municipal et donner lieu à un débat.

Les deux rapports de la chambre régionale des comptes ainsi qu'une synthèse des observations sont annexés à la présente.

Le conseil municipal, après délibération et à l'unanimité,

ATTESTE de la tenue d'un débat sur les deux rapports de la chambre régionale des comptes.

Pour extrait conforme au registre, légalement signée par :

Marc MALBET,

MAIRIE DE DOMERAT (Allier)

Maire de Domérat.

Marie LACHAUME,

Secrétaire de séance.

Date de publication sur le site internet : 14 octobre 2026

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION « MONTLUÇON COMMUNAUTÉ »

CAHIER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

(Allier)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 5 février 2026.

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération de Montluçon (dénommée Montluçon Communauté) pour les exercices 2019 et suivants, dans le cadre de l'enquête portée par la formation inter-juridiction (FIJ) « Finances publiques locales » sur les dépenses de rémunération des agents publics et, plus accessoirement, des travaux de la FIJ « Fonction publique » sur le thème de la fonction publique en transition, entre agents titulaires et contractuels.

Le contrôle a été engagé par une lettre du 18 juin 2025, adressée à M. Frédéric Laporte président de Montluçon Communauté depuis le 15 juillet 2020. L'ouverture du contrôle a également été notifiée par une lettre du 27 juin 2025 à M. Daniel Dugléry, précédent ordonnateur.

L'entretien préalable à la formulation d'observations, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 1er décembre 2025, avec M. Laporte, ordonnateur en exercice, et le même jour avec son prédécesseur, M. Daniel Dugléry.

Délibéré par la chambre le 11 décembre 2025, le rapport d'observations provisoires a été notifié le 29 décembre 2025 à M. Laporte, président de Montluçon Communauté, et le 3 janvier 2026 à M. Dugléry, son prédécesseur.

Après avoir examiné la réponse écrite reçue du président de Montluçon Communauté, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après, lors de sa séance du 5 février 2026.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES 9
1.1 L'organisation de la direction des ressources humaines 9
1.2 Les documents structurants 9
2 LES EFFECTIFS 10
2.1 L'évolution des effectifs de Montluçon communauté 10
2.2 Le suivi et la gestion des effectifs 12
2.2.1 Le pilotage des effectifs 12
2.2.2 La gestion des carrières 13
2.3 L'information de l'assemblée délibérante sur l'état des effectifs 14
2.4 Les incidences de l'intégration intercommunale sur les effectifs de Montluçon communauté 15
3 LA MASSE SALARIALE 19
3.1 L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération 19
3.2 Les effets des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunération sur la masse salariale 20
3.2.1 Les effets des facteurs externes sur la masse salariale 20
3.2.2 Les effets du GVT sur la masse salariale 21
3.2.3 Les effets du régime indemnitaire sur la masse salariale 21
4 LE TEMPS DE TRAVAIL 24
4.1 L'aménagement du temps de travail 24
4.2 Les autorisations spéciales d'absence 25
4.3 Le compte épargne temps 25
4.4 Les heures supplémentaires 26
4.5 Les astreintes 28
4.6 L'absentéisme 28
5 AUTRES POINTS EXAMINÉS 29
5.1 La collaboratrice de cabinet 29
5.2 Les avantages en nature 30
5.3 L'action sociale 30
ANNEXES 32

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne Rhône-Alpes a procédé au contrôle de la gestion des ressources humaines de Montluçon communauté pour les exercices 2019 et suivants.

Un pilotage des effectifs à parfaire

La direction des ressources humaines, qui concentre l'essentiel des missions de gestion du personnel, est un service municipal mutualisé entre Montluçon communauté et la commune de Montluçon. Si les effectifs permanents de la communauté d'agglomération sont stables sur la période sous contrôle, conformément à l'objectif qu'elle affiche, la proportion d'emplois occupés par des agents titulaires a reculé de près de 11% sur la période d'analyse, tandis que celle des agents non titulaires progressait de près de 56%. Un écart significatif a cependant été observé en 2024 entre, d'une part, les emplois budgétaires et, d'autre part, les emplois mesurés en équivalents temps plein travaillés. Cet écart entre emplois créés et emplois pourvus doit conduire la communauté d'agglomération à améliorer et fiabiliser le pilotage de ses effectifs, voire à questionner le niveau des emplois budgétaires existants au regard de ses besoins réels de personnel.

Une gestion du temps de travail à améliorer

Durant la période contrôlée, Montluçon communauté est revenue à l'obligation légale d'une durée de travail annuelle de 1 607 heures, pour un agent à temps complet. Perfectible, la gestion du temps de travail des agents implique en particulier que la collectivité se dote d'un système automatisé de contrôle des heures supplémentaires pour en fiabiliser l'indemnisation, et qu'elle procède à un diagnostic de l'absentéisme médical plutôt plus élevé que le niveau moyen observé pour les intercommunalités de même importance.

Une mutualisation des services entre Montluçon communauté et Montluçon à questionner

Montluçon communauté et la commune de Montluçon ont depuis longtemps mis en commun de nombreux services, principalement par l'effet de conventions de mises à disposition ascendantes et descendantes, par référence aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

Pour la commune de Montluçon, ce sont ainsi 20 de ses directions ou services qui contribuent au fonctionnement de l'agglomération, pour laquelle 11 directions disposent exclusivement de personnel communal. Près de 30 % des effectifs de la ville sont mis à disposition de la communauté d'agglomération chaque année, pour seulement 16 % des effectifs de l'intercommunalité mobilisés au bénéfice de la commune. Les montants reversés par la communauté d'agglomération à la commune, du fait des frais de personnels municipaux mis à disposition de l'intercommunalité, sont par suite significatifs, ainsi qu'en atteste le tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Remboursements perçus et versés par Montluçon communauté

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Remboursements de Montluçon communauté (BP et BA) à Montluçon (comptes 6217-6215)	1 945795	1 750 138	1 947 315	2 290 383	2 215 664	2 426 121
Remboursements de Montluçon à Montluçon communauté (compte 70845)	580 134	438 787	414 415	557 368	555 938	719 289

Source : compte de gestion de Montluçon communauté.

Si cette modalité de « mutualisation » des services ne contrevient pas aux dispositions législatives applicables en la matière, la chambre observe, en premier lieu, que les remboursements réciproques opérés entre les deux collectivités ne sont pas fiables. Elle relève aussi que la communauté d'agglomération, qui mobilise d'importants effectifs municipaux pour remplir ses missions et assurer son fonctionnement, ne dispose pas d'analyse lui permettant de connaître le coût global, et surtout l'efficience de ces mises à disposition. L'intercommunalité est au surplus dans l'incapacité de maîtriser l'évolution quantitative et qualitative des effectifs qui lui sont nécessaires, ainsi que leur masse salariale, contrairement aux objectifs affichés lors des débats d'orientations budgétaires. Elle ne dispose pas non plus, en propre, des moyens en personnel lui permettant d'exercer les compétences qui lui sont dévolues, facteur de nature à la priver d'autonomie dans son organisation.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (régularité) : Compléter les lignes directrices de gestion, notamment des volets relatifs à l'adaptation des compétences, l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels, ou encore l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, conformément aux dispositions des articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

Recommandation n° 2. (performance) : Questionner la répartition des effectifs entre la communauté d'agglomération et ses communes membres, au regard des compétences dévolues à chaque niveau d'administration et du contenu des missions des agents.

Recommandation n° 3. (régularité) : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

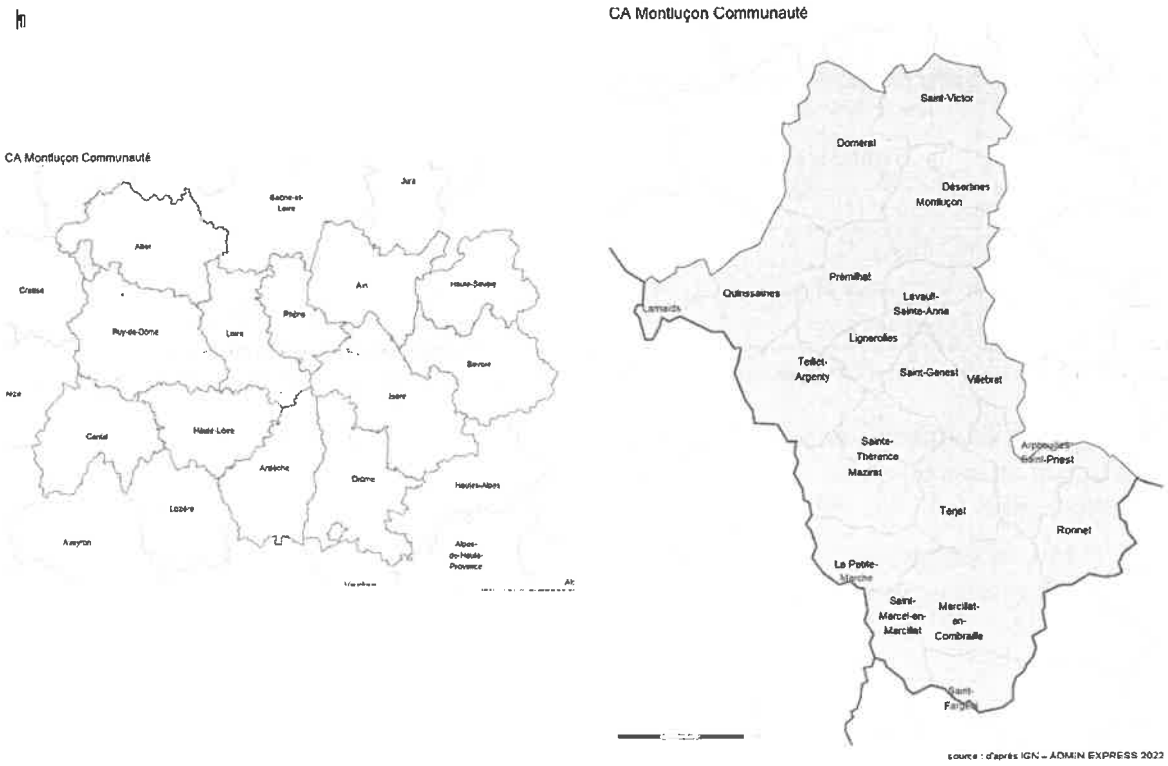
INTRODUCTION

En application de la loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Montluçon Communauté a été créée au 1er janvier 2017 par un arrêté préfectoral du 5 décembre 2016 emportant la fusion de la communauté d'agglomération montluçonnaise et de la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille. Ses statuts ont été postérieurement modifiés par arrêté préfectoral du 16 mars 2023.

Située à l'ouest du département de l'Allier, la communauté d'agglomération, s'étend sur une superficie de 378 km², et comporte 21 communes membres. Sa population s'établissait à 59 380 habitants en 2022[1], avec une majorité de femmes (52 %).

Montluçon, siège de l'intercommunalité, est la commune la plus peuplée du territoire, avec 56 % des habitants, alors qu'elle n'occupe que 5 % de la superficie du territoire.

Carte n° 1 : Les communes de Montluçon Communauté



Source : site Draaf auvergne Rhône-Alpes.

Le territoire connaît un déclin démographique depuis 1976, avec vieillissement de sa population. Entre 2016 et 2022, la variation annuelle moyenne s'est établie à -0,8 %. Les

[1] Statistiques INSEE.

habitants âgés de plus de 30 ans représentent 70 % de la population, et les plus de 59 ans quelques 35 %.

En 2022, la population de 15 à 64 ans comptait 73,6 % d'actifs dont 63 % ayant un emploi. Le taux de chômage était de 14,4 %, supérieur de 2 points au département de l'Allier. Le taux d'emploi selon les secteurs d'activité se répartit entre l'administration publique, l'enseignement, la santé, l'action sociale qui offrent 38 % des emplois, le commerce, les transports et services divers avec 37 %, l'industrie ne dépassant pas 16 %, la construction 5 %, et l'agriculture 1 %. La médiane du revenu disponible par unité de consommation était de 21 200 € en 2021 (dernières données disponibles).

Le conseil communautaire de Montluçon communauté est composé de 64 membres élus ou désignés par les conseils municipaux, qui ont élu 14 vice-présidents. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est également maire de la commune centre.

Lors du précédent contrôle qui portait sur les exercices 2012 à 2017, la chambre avait formulé trois recommandations touchant à la gestion des ressources humaines :

- adopter un schéma de mutualisation des services ;
- pourvoir les emplois fonctionnels et de direction dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur,
- respecter la durée légale du temps de travail.

Tableau n° 2 : Les principales données financières 2024

Recettes de fonctionnement (1)	54 181 075 €	Recettes d'investissement	23 380 817 €
Dépenses de fonctionnement (2)	47 844 942 €	Dépenses d'investissement	17 374 479 €
dont charges de personnel	*8 923 312 €*		
Résultat de fonctionnement (1-2)	6 336 133 €	**Effectifs (ETPR)***	**140,71**

Source : compte administratif 2024 du budget principal - (*) selon RSU 2024.

Pour information quant aux poids de la ville-centre, les effectifs de la commune de Montluçon se montaient en 2024 à 697,71 emplois équivalents temps plein et ses recettes de fonctionnement à 60 702 000 €.

Les investigations de la chambre ont porté principalement sur l'organisation et le pilotage des ressources humaines, l'évolution des effectifs et de la masse salariale, le temps de travail.

1 L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET LE PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

1.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

Depuis 2001, Montluçon communauté et la commune de Montluçon se sont engagées dans la mutualisation des services. La direction des ressources humaines est l'un des services mutualisés.

Cette direction, rattachée à la direction générale adjointe en charge des ressources, est portée par la commune et mise à disposition de l'agglomération. L'organisation et la structuration de la direction relèvent donc de la responsabilité du maire, qui exerce l'autorité hiérarchique sur les agents. En revanche, l'autorité fonctionnelle est partagée entre le maire et le président de la communauté d'agglomération selon les missions réalisées par les agents du service, de même que le contrôle de l'exécution des tâches.

La direction des ressources humaines comporte un effectif cible de 30 agents pour la gestion de près de 830 agents de la commune et de l'agglomération. Elle est placée sous l'autorité d'un directeur des ressources humaines, (dont le poste était vacant depuis le 1er septembre 2025 et a été pourvu le 5 janvier 2026).

Elle est organisée en trois pôles :

- la mission « système d'information sur les ressources humaines » (SIRH) et contrôle de gestion ainsi que la communication interne ;
- la gestion administrative et statutaire des agents, encadré par une cheffe de service ;
- le développement des ressources humaines et la qualité de vie au travail, encadré par un chef de service.

La gestion des ressources humaines est pour l'essentiel concentrée au niveau de la direction des ressources humaines. Seule la mission de gestion du temps de travail (GTT) est en partie déconcentrée auprès des directions des deux collectivités, avec la mise en place de « référents GTT ». Ces derniers ont pour mission principale de garantir la bonne application du règlement sur le temps de travail au sein de leur périmètre d'activité. Ils sont les interlocuteurs directs des agents de leur direction, pour lesquels ils suivent le temps de travail et les absences à l'aide d'un logiciel dédié.

1.2 Les documents structurants

L'article 30 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique impose à la collectivité de formaliser les lignes directrices de gestion, lesquelles lignes directrices doivent déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, fixer les orientations en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels, ainsi que favoriser l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels, ou encore l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Cette obligation a été codifiée à l'article 413-1 du code général de la fonction publique (CGFP), et les modalités de mise en œuvre précisées

par le décret d'application n° 2019-1265 du 29 novembre 2019. Un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion concernant la promotion et la valorisation des parcours professionnels doit être établi annuellement et présenté au comité social territorial compétent.

Les lignes directrices de gestion adoptées par Montluçon communauté se limitent aux règles d'avancement et de promotion interne. Dans ces conditions, l'intercommunalité n'a pas défini de stratégie complète de pilotage des ressources humaines, en méconnaissance de ses obligations légales. Le fait qu'elle ait présenté devant le comité social territorial les actions qu'elle a conduites sur différents axes de gestion des ressources humaines ne pallie pas ce défaut.

Dans ces conditions, la chambre recommande à la communauté d'agglomération d'adopter des lignes directrices de gestion complètes, répondant à l'ensemble des exigences du dispositif des articles L. 413-1 et suivants du CGFP.

La communauté d'agglomération a bien, en revanche satisfait à l'obligation annuelle d'établissement du bilan social, devenu rapport social unique depuis le 1er janvier 2022.

Enfin, la chambre observe que les principaux processus de gestion (paie, arrêts maladie, accidents du travail, formation, etc.) ont été formalisés dans des procédures écrites, permettant ainsi la diffusion d'une culture commune aux agents de la direction des ressources humaines et une uniformité de traitement des dossiers et demandes.

Recommandation n° 1. (régularité) : Compléter les lignes directrices de gestion, notamment des volets relatifs à l'adaptation des compétences, l'évolution des missions et des métiers, la diversité des profils et la valorisation des parcours professionnels, ou encore l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, conformément aux dispositions des articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

2 LES EFFECTIFS

2.1 L'évolution des effectifs de Montluçon communauté

Seuls le budget principal et les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement comprennent des dépenses de personnel.

Le suivi des effectifs de la collectivité procède en premier lieu, d'un tableau des emplois permanents ressortant de deux documents :

un état du personnel dont le contenu est fixé par l'instruction budgétaire et comptable applicable à la collectivité ou l'établissement ;

une délibération portant tableau des effectifs des emplois permanents, qu'il est préconisé d'adopter une fois par an préalablement à l'adoption du budget primitif et qui fait l'objet, tout au long de l'année civile, de délibérations de mise à jour à chaque création, modification ou suppression d'emploi permanent.

Montluçon communauté tient les tableaux réglementaires, mettant à jour le second plusieurs fois par an.

D'après les états du personnel annexés aux comptes administratifs de Montluçon communauté, les effectifs permanents ont augmenté entre 2019 et en 2024, passant de 146 à 192 emplois budgétaires recensés au budget principal et aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs permanents entre 2019 et 2024

	CA 2019 - annexe état du personnel	Tableau des effectifs permanents au 1er/12/2019	CA 2024 - annexe état du personnel	Tableau des effectifs permanents au 25/11/24
BP	**97**	**167**	**138,34**	**134**
BA eau	**16**	**Non détaillé**	**17**	**19**
Dont agents de droit public	-	-	-	14
Dont agents de droit privé	-	-	-	5
BA assainissement	**33**	**Non détaillé**	**36,7**	**36**
Dont agents de droit public	-	-	-	25
Dont agents de droit privé	-	-	-	11
Total	**146**	**167**	**192,04**	**189**

Source : documents budgétaires et délibérations relatives au tableau des effectifs permanents de Montluçon communauté.

Les emplois mesurés en équivalent temps plein rémunéré (ETPR) sont en revanche demeurés relativement stables sur la période contrôlée, évoluant de 145,46 ETPR en 2019 à 140,71 ETPR en 2024 (annexe 1 – tableau n° 12). Pour ce dernier exercice, la chambre a constaté un écart significatif de près de 40 emplois entre, d'une part, les emplois budgétaires, et d'autre part les ETPR, révélant un surplus d'emplois créés par rapport aux emplois pourvus. Dans ces conditions, la chambre engage la communauté d'agglomération à améliorer et fiabiliser le pilotage de ses effectifs.

Il apparaît par ailleurs que si les effectifs permanents de Montluçon communauté ont peu varié sur la période contrôlée, la part des emplois occupés par des agents titulaires a diminué de près de 11% alors que celle des agents non titulaires a progressé d'environ 56 %. En nombre, ces derniers représentaient 17,46 ETPR en 2019, pour 27,37 ETPR en 2024.

Selon la communauté d'agglomération, la progression du nombre d'agents non titulaires occupant des emplois permanents s'explique par les difficultés qu'elle rencontre pour recruter des agents titulaires, ainsi que par le remplacement progressif, lors de leur départ (mutation ou retraite), des agents de droit public affectés aux services de l'eau et de l'assainissement par des agents contractuels de droit privé.

Par ailleurs, sur la période contrôlée, Montluçon communauté a connu un recul marqué des effectifs affectés sur emplois non permanents de 53,07 %. Ils atteignaient 42 ETPR en 2019,

pour seulement 19,71 ETPR en 2024 (annexe 1 – tableau 13). Dans cette catégorie, les emplois non permanents recrutés en raison d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité[2], qui représentaient une part prépondérante de ces effectifs, ont diminué de 86 % passant de 38 ETPR en 2019 à 5,04 en 2024.

Pour ces emplois, le conseil communautaire délibère bien chaque année pour autoriser la création au tableau des effectifs des postes correspondants aux besoins saisonniers et temporaires. Mais les délibérations sont insuffisamment précises, quant aux motifs de recours. Or, s'agissant du recrutement de contractuels, la communauté d'agglomération est tenue à un plus grand degré de précision. L'article L. 313-1 du CGFP, qui s'applique indépendamment des caractéristiques de l'emploi, énonce en effet que pour le recrutement d'un contractuel, la délibération doit indiquer « le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé ». Montluçon communauté est donc invitée à se conformer à ces obligations légales de motivation.

Le contrôle a également révélé qu'une proportion des créations d'emplois non permanents, pour motif d'un accroissement temporaire d'activité, sert en fait à pourvoir des remplacements ponctuels d'agents permanents absents, en raison d'arrêts de maladie prolongés, alors que de tels remplacements doivent être effectués sur le fondement des dispositions de l'article L. 332-13 du CGFP relatives au recrutement d'agents contractuels pour répondre à des besoins temporaires. La part des emplois concernés n'a pu être déterminée par la collectivité. La chambre invite Montluçon communauté à se fonder sur les dispositions légales appropriées, lorsqu'elle recrute des agents pour couvrir des besoins temporaires.

Sur la période d'analyse, le conseil de communauté a par ailleurs autorisé la création de 9 contrats de projet, prévus par les dispositions des articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP sur des emplois de catégorie A pour des missions de coordinateur-animateur du « plan logement d'abord », d'animateur du projet territoire à énergie positive (TEPos), de conseiller en énergie partagée et économie de flux, de facilitateur de la clause d'insertion dans la commande publique, de chargé de coordination convention territoriale globale (CTG), de chargé de projet implantation industrielle, de chargé de projet développement patrimonial, de chargé de projet coordonnateur du contrat local de santé, de chargé de projet pour le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET).

Montluçon communauté a eu également recours en 2023 et 2024 à des apprentis à hauteur de, respectivement, 3,58 emplois et 2,42 emplois (ETPR).

Enfin, la communauté d'agglomération a procédé à la titularisation de 11 agents non titulaires durant la période sous revue.

2.2 Le suivi et la gestion des effectifs

2.2.1 Le pilotage des effectifs

Sur la période contrôlée, Montluçon communauté a affiché dans les rapports d'orientations budgétaires un objectif de stabilisation des effectifs.

---

[2] Article L. 332-23 du CGFP.

En la matière, le pilotage et le suivi de l'évolution des effectifs est assuré par la cheffe du service de gestion des ressources humaines, essentiellement sur la base d'un fichier Excel présenté sous forme de tableau, mis à jour mensuellement en fonction des évènements intervenus dans le mois (par exemple : mutation, départ en retraite, arrêt maladie, fin de contrat, etc.). Ce tableau retrace, pour chaque agent, des renseignements relatifs à l'intitulé du poste occupé, à la catégorie d'appartenance (A, B ou C), au libellé du cadre d'emploi, au statut (titulaire ou non titulaire), le cas échéant, au motif du recours à un agent non titulaire. C'est sur la base de ce fichier que la communauté d'agglomération élabore et met à jour le tableau des effectifs.

Ce fichier est distinct de celui généré par le logiciel de paie de l'EPCI (logiciel Berger-Levrault), pour l'établissement des états du personnel annexés aux documents budgétaires.

Sur la base des données extraites du fichier Excel précité, leur évolution est également suivie par les directions de la communauté d'agglomération qui disposent, chacune, d'une enveloppe annuelle pour recruter des agents sur des emplois non permanents (accroissement temporaire ou saisonnier d'activité) ou sur des emplois permanents pour des remplacements ou vacances d'emploi temporaires.

2.2.2 La gestion des carrières

La carrière de l'ensemble des agents de la communauté d'agglomération est gérée par la direction des ressources humaines, cette dernière assumant les phases de recrutement, l'évolution de la carrière, la paie, le suivi des formations (« métiers » et/ou obligatoires), ainsi que la question des conditions de travail et du temps de travail.

Cette concentration des missions de gestion auprès de la direction des ressources humaines souffre quelques exceptions, quant aux agents non titulaires.

Chacune des directions générales adjointes dispose d'une enveloppe annuelle de nombre de jours, pour recruter des agents sur des emplois non permanents (accroissement temporaire d'activité, accroissement saisonnier d'activité) ou sur des emplois permanents pour des remplacements ou vacances d'emploi temporaires. Les directions d'affectation disposent ainsi d'une liberté de décision quant aux recrutements sur de tels emplois, sous la réserve de respecter l'enveloppe annuelle qui leur est attribuée. La direction des ressources humaines reste toutefois garante de la sécurité juridique des recrutements via l'élaboration des contrats de travail et la fixation des niveaux de rémunération, selon les grilles applicables.

Les opérations de sélection des candidats (pré-sélection sur CV, entretiens avec jury) se font systématiquement en présence d'un représentant de la direction des ressources humaines.

Par ailleurs, un agent de la direction des ressources humaines est spécifiquement affecté à la gestion des contractuels. Celui-ci est destinataire des demandes de recrutement, ou de validation si le recrutement est opéré sur les enveloppes des directions. Il procède à la diffusion des offres, reçoit et transmet les candidatures aux directions. Une fois le candidat retenu, il établit les contrats, assure le suivi de la carrière et complète le tableau de suivi des enveloppes. L'agent est en relation continue avec les directions concernées, notamment pour assurer des recrutements parfois dans l'urgence.

Selon l'agglomération, les efforts d'intégration et de montée en compétence, devant être consentis pour certains agents non titulaires, sont plus importants que pour les agents titulaires,

du fait de connaissances et/ou compétences moindres, quant au fonctionnement des collectivités locales et au cadre juridique dans lequel elles évoluent. Toujours selon l'EPCI, ce constat peut affecter, en particulier, l'évaluation de la manière de servir des agents non titulaires moins satisfaisante que celle des agents titulaires.

Le recrutement d'agents de droit privé pour les services de l'eau et de l'assainissement a constitué un facteur supplémentaire de complexité, dans la gestion de leur carrière, dans la mesure où les services de la direction des ressources humaines ont dû s'approprier les dispositions du code du travail et s'adapter à d'autres cadres de gestion : à titre d'exemple, le service de santé au travail du centre de gestion de la fonction publique territoriale, auquel a recours l'intercommunalité pour ses effectifs sous statut public, n'est pas compétent pour les agents non titulaires de droit privé.

2.3 L'information de l'assemblée délibérante sur l'état des effectifs

Si l'ordonnateur et ses services sont chargés d'assurer les recrutements et la gestion du personnel, l'assemblée délibérante est seule compétente pour créer ou supprimer les emplois, en application des dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP, et ouvrir les crédits permettant la rémunération du personnel. Dans les intercommunalités[3] et communes de plus de 10 000 habitants[4], elle doit également disposer dans le rapport d'orientations budgétaires des éléments d'information structurants sur les ressources humaines de la collectivité.

A cet égard, la chambre a examiné les rapports d'orientations budgétaires relatifs aux six exercices de la période sous contrôle, observant qu'ils comportaient effectivement les éléments détaillés attendus sur la structure des effectifs et leurs évolutions, les avantages en nature et la durée effective du travail. Ils présentent également les charges globales de personnel et leurs évolutions, mais sont cependant insuffisamment détaillés en ce qui concerne les éléments de la rémunération que sont le traitement de base, le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire. La chambre note encore que si les rapports font état de la volonté de la communauté d'agglomération de maîtriser l'évolution des effectifs, aucune précision n'est apportée quant aux mesures de gestion à mettre en œuvre.

Le conseil communautaire délibère pour toute création ou suppression d'emploi, conformément aux dispositions de l'article L. 313-1 du CGFP. Les délibérations précisent le grade de recrutement de l'emploi ainsi que l'intitulé du poste. Elles comportent aussi un tableau d'emploi des effectifs permanents, dans lequel est précisé l'évolution des effectifs du fait des créations ou suppressions décidées.

L'information de l'assemblée délibérante sur l'état des effectifs procède également d'un état annexé au compte administratif.

Dans le cas présent, la chambre observe que si les notes de synthèse présentées à l'assemblée délibérante à l'appui des comptes administratifs comportent des données chiffrées sur les prévisions et réalisations des charges de personnel tant pour l'année N que l'année N-1, elles ne comportent pas d'information sur l'évolution des effectifs. Quant aux annexes sur l'état du personnel des comptes administratifs du budget principal de la période sous contrôle, à

[3] Article D. 5211-18-1-B du CGCT.
[4] Article D. 2312-3-B du CGCT.

l'exception de l'année 2024 pour laquelle l'état est resté vierge, elles sont correctement remplies conformément à la maquette fixée par la nomenclature comptable, détaillant les emplois créés, les emplois pourvus et l'état des agents contractuels occupant un emploi permanent ou non permanent (en mentionnant la catégorie, le secteur d'activité, l'indice de rémunération, le fondement du contrat et sa nature).

Mais les écarts significatifs analysés plus haut, pour l'exercice 2024, entre d'une part les emplois budgétaires et d'autre part, les emplois mesurés en équivalents temps plein, affectent la fiabilité de l'information dispensée auprès des élus communautaires, sur l'état des effectifs. Dans ces conditions, la chambre invite la communauté d'agglomération à compléter l'information des élus sur ce point, soit par une explication circonstanciée des écarts observés, soit en s'efforçant de les réduire s'il y a lieu.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La direction des ressources humaines, qui assure l'essentiel des missions de gestion, est un service mutualisé entre Montluçon communauté et la commune de Montluçon.

Si les effectifs permanents de la communauté d'agglomération ont peu varié sur la période contrôlée, conformément à l'objectif de stabilité affiché par l'intercommunalité, la part des emplois occupés par des agents titulaires a diminué de près de 11 % tandis que celle des agents non titulaires a progressé de 56 %.

Un écart significatif a été observé en 2024 entre, d'une part, les emplois budgétaires et d'autre part, les ETPR. Cet écart entre emplois créés et emplois pourvus doit conduire la communauté d'agglomération à améliorer et fiabiliser le pilotage de ses effectifs, voire à questionner le niveau des emplois budgétaires existants au regard de ses besoins réels de personnel.

2.4 Les incidences de l'intégration intercommunale sur les effectifs de Montluçon communauté

Le développement de l'intercommunalité a pour objectif de renforcer la solidarité entre les communes qui en sont membres, par la mise en commun de certaines compétences, services et équipements, et par le développement des coopérations sur un périmètre défini.

Par principe, les transferts de compétences des communes aux EPCI donnent lieu au transfert de droit des personnels participant à l'exercice des compétences transférées, dans les conditions fixées par l'article L. 5211-4-1 du CGCT.

Par exception, les communes et leurs EPCI peuvent aussi recourir à d'autres formes de coopération, ici présentées en fonction du degré croissant d'intégration entre collectivités qui les caractérise :

- une coordination sans structure commune (ex : groupement de commande) ;
- une prestation de service (par exemple en application de l'article L. 5214-16-1 du CGCT pour la gestion d'équipements ou de services) ;

- la mise à disposition d'agents, de services ou d'équipements par voie de convention (article L. 5211-4-1 II et III du CGCT) ;
- la création de services mutualisés ou services communs (article L. 5211-4-2 du CGCT).

Hormis le transfert de compétences et des personnels affectés, le recours à la mutualisation représente le degré le plus abouti de la coopération pouvant exister entre un EPCI et ses membres. Elle est considérée comme permettant de dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, d'accroître le niveau d'expertise et d'améliorer le niveau de service rendu à la population.

En ce sens, l'article L. 5211-39-1 du CGCT dispose que « pour assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement ». Ce schéma, s'il est approuvé, est adressé à chacun des conseils municipaux des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale. Et, chaque année, lors du débat d'orientations budgétaires ou à défaut, lors du vote du budget, son avancement fait l'objet d'une communication du président de l'EPCI à son organe délibérant.

L'article L. 5211-4-2 du CGCT prévoit que les services communs sont par principe gérés par l'EPCI et, à titre dérogatoire, par une commune. Les modalités des mises en commun de service sont réglées par convention, après l'établissement d'une fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact doit être annexée à la convention.

Dans le cadre des mises à disposition prévues aux II et III de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, une convention est conclue entre l'EPCI et chaque commune intéressée, ladite convention devant prévoir en particulier les conditions de remboursement par la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition des frais de fonctionnement du service.

Durant la période de contrôle, plusieurs titres de compétences et l'intérêt communautaire pour certains équipements ou politiques publiques ont été précisés ou modifiés par l'effet de trois arrêtés du préfet de l'Allier en date des 12 février 2019, 21 mars 2019 et 16 mars 2023. Aucun transfert de personnel n'est intervenu en revanche entre Montluçon communauté et ses communes membres, entre 2019 et 2024.

Depuis 2001, l'intercommunalité a engagé avec ses communes membres, en particulier avec la ville de Montluçon, une mutualisation des services. Ce mouvement s'est poursuivi sur la période sous contrôle.

Une convention cadre a ainsi été signée le 20 décembre 2018 entre les représentants des communes de Domérat et de Montluçon, le centre communal d'action social (CCAS) de Montluçon et Montluçon communauté pour la création d'un service commun des systèmes d'information. Aux termes de cette convention, le service commun est géré par la commune de Montluçon mobilisant ses agents à hauteur de sept équivalents temps plein. Elle prévoit aussi que les trois collectivités adhérentes au service commun remboursent annuellement à la commune leur part du coût de fonctionnement. Une fiche d'impact, présentant les effets sur

l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les avantages acquis pour les agents, est annexée à la convention. Le détail des missions exercées par le service commun et les conditions financières sont précisés dans des conventions particulières.

Des conventions de mises à dispositions ascendantes entre les communes membres (hors Montluçon) et la communauté d'agglomération ont été également conclues pour différents services, variables selon les communes. Ces mises à disposition de services font l'objet de remboursements de frais de fonctionnement par chaque commune.

La ville de Montluçon et Montluçon communauté ont conclu pour chaque exercice de la période sous contrôle une convention de mise à disposition – ascendante et descendante – de leurs services. Aux termes de ces conventions, la commune de Montluçon met à disposition de la communauté d'agglomération :

- la direction des finances et de la commande publique ;
- la direction des ressources humaines ;
- la direction des affaires juridiques ;
- le service cafétéria ;
- le service moyens généraux ;
- le service courrier ;
- la direction de la communication ;
- le service médiathèque et archives de la direction de la culture ;
- le service patrimoine foncier de la direction aménagement ;
- le service administration, finances et personnel des services techniques ;
- la direction infrastructures ;
- la direction bâtiments ;
- la direction environnement ;
- le service administratif du pôle éducation et vie locale ;
- le service affaires scolaires, entretien des locaux ;
- la direction sport et évènementiel ;
- le service proximité et citoyenneté de la direction du développement social.

En vis-à-vis, Montluçon communauté met à disposition de la ville de Montluçon :

- la direction générale des services ;
- le service urbanisme de la direction aménagement ;
- le service projets structurants du pôle éducation vie locale ;
- le service sport du pôle éducation vie locale ;
- la direction économie ;
- la direction eau assainissement.

Les conventions prévoient que les mises à disposition réciproques de services font l'objet d'un remboursement annuel de leurs frais de fonctionnement, opéré sur la base d'un état annuel qui recense nominativement les agents mis à disposition.

Le contrôle a cependant révélé que les états annexés aux conventions, comme pièces justificatives des remboursements de frais, sont imprécis en ce qu'ils n'indiquent pas les éléments relatifs au traitement des agents concernés, en complément des mentions exposant pour chaque direction le montant total des prestations et, pour chaque agent mis à disposition, un taux d'intervention. Incomplets, les états annuels ne permettent pas de contrôler la fiabilité

des remboursements imputés à chacune des deux collectivités, alors que ces montants sont significatifs (tableau n° 4). Par suite, la chambre invite Montluçon communauté à plus de précisions et de transparence dans l'établissement des états annuels recensant les agents mis à disposition.

Selon les données nominatives annexées aux conventions, la commune de Montluçon a mis à disposition de la communauté d'agglomération quelque 209 agents en 2020 et 247 agents en 2023, alors que pour les mêmes exercices les effectifs municipaux se montaient à 699,67 et à 720,43 emplois budgétaires. Il en résulte que ce sont près de 30 % des effectifs de la commune de Montluçon qui sont mis à disposition de la communauté d'agglomération, chaque année.

D'après les mêmes données, Montluçon communauté a mis à disposition de la commune de Montluçon de l'ordre de 25 agents en 2020 et de 29 en 2023, alors que ses emplois budgétaires ne dépassaient pas pour les exercices intéressés le nombre, respectivement, de 149,33 et 172,24 emplois budgétaires. Ce sont ainsi près de 16% des effectifs de Montluçon communauté qui sont mis à disposition de la commune de Montluçon, chaque année.

En outre, selon les informations recueillies durant le contrôle, sur les 20 directions ou services municipaux mis à disposition de Montluçon communauté, 11 fonctionnent exclusivement avec du personnel de la commune de Montluçon.

Il apparaît par ailleurs que la communauté d'agglomération n'a pas mis en place de schéma de mutualisation des services, tel que prévu (sans être obligatoire) par l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Un tel schéma vise notamment à exposer l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes concernées, et sur leurs dépenses de fonctionnement.

Ainsi, et alors qu'une part importante des effectifs de la commune de Montluçon contribue au fonctionnement de Montluçon communauté, et qu'en retour celle-ci lui reverse des montants significatifs (tableau n° 4), l'EPCI ne dispose ni d'analyse ni d'outil pour connaître l'efficience et le coût global des mises à disposition dont il bénéficie.

Dès lors, la chambre s'est efforcée de reconstituer, sur la base des mandats et titres pris en charge au compte de gestion, les flux financiers relatifs aux mises à disposition, données retracées au tableau n° 4 ci-après. Il s'ensuit que la communauté d'agglomération ne procède à aucune estimation des économies d'échelle en résultant sur ses dépenses de fonctionnement et qu'elle n'est pas en mesure de contrôler et de maîtriser, sur ce point, l'évolution réelle de ses effectifs, ni de sa masse salariale, bien qu'il s'agisse d'objectifs de gestion affichés lors des débats d'orientations budgétaires. L'EPCI ne dispose pas non plus, en propre, des moyens en personnel nécessaires à l'exercice des compétences qui lui sont dévolues.

Elle lui recommande de questionner la répartition des effectifs avec ses communes membres, au regard des compétences dévolues à chaque niveau d'administration et du contenu des missions assignés aux agents.

Tableau n° 4 : Remboursements perçus et versés par Montluçon communauté

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Remboursements de Montluçon communauté (BP et BA) à Montluçon (comptes 6217-6215)	1 945795	1 750 138	1 947 315	2 290 383	2 215 664	2 426 121
Remboursements de Montluçon à Montluçon communauté (compte 70845)	580 134	438 787	414 415	557 368	555 938	719 289
Remboursement de Montluçon communauté aux autres communes	80 091	66 681	88 510	94 254	154 167	120 038

Source : compte de gestion de Montluçon communauté – retraitements chambre régionale des comptes.

Recommandation n° 2. (performance) : Questionner la répartition des effectifs entre la communauté d'agglomération et ses communes membres, au regard des compétences dévolues à chaque niveau d'administration et du contenu des missions des agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Montluçon communauté et la commune de Montluçon ont depuis longtemps mis en commun de nombreux services, principalement dans la cadre de mises à disposition de personnels par référence à l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Si cette modalité de mutualisation des services ne contrevient pas aux dispositions législatives applicables en la matière, la chambre observe d'une part que l'appréciation des remboursements réciproques opérés entre les deux collectivités est imparfaite et incomplète, et que d'autre part, la communauté d'agglomération ne dispose d'aucune analyse pour connaître le coût global et l'efficience de ce dispositif de mises à disposition, alors que d'importants effectifs communaux sont indispensables à son fonctionnement. Elle ne dispose pas non plus, en propre, des moyens en personnel nécessaires à l'exercice des compétences qui lui sont dévolues.

3 LA MASSE SALARIALE

3.1 L'analyse de l'évolution des dépenses de rémunération

Les charges totales de personnel consolidées[5] (salaires et charges sociales) ont atteint pour la communauté d'agglomération quelques 7 M€ en 2019 et 8,5 M€ en 2024, soit une

[5] Budget principal et budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

augmentation de près de 21,43 % (annexe 3 – tableaux 17 et 18). En 2024, elles pèsent pour 18 % dans les dépenses de fonctionnement de la collectivité.

La rémunération brute des personnels titulaires (traitement et régime indemnitaire), qui représente 70 % de l'ensemble des rémunérations du personnel de l'intercommunalité en 2024, a progressé de 4% sur la période sous contrôle, passant de 4,07 M€ en 2019 à 4,2 M€ en 2024 (annexe 3 – tableau 17). Cette augmentation résulte d'autres facteurs – exposés ci-après – que celui de la progression des effectifs, puisque sur la période sous contrôle la part des emplois permanents occupés par des fonctionnaires et stagiaires a diminué de près de 11 % (cf. supra).

Le montant de la rémunération brute des agents non titulaires a connu en revanche une dynamique de croissance plus marquée, même si elle demeure de moindre impact en ne représentant que 30 % de la rémunération totale servie aux personnels de la communauté d'agglomération. Elle a en effet progressé, entre 2019 et 2024, de respectivement 983 000 € à 1,8 M€, soit une augmentation de 87% (annexe 3 – tableau n°18). Cette augmentation est corrélée à la part des emplois permanents occupés par des agents non titulaires, qui a progressé de 56 % sur la période (soit plus de 10 emplois entre 2019 et 2024).

L'évolution de la masse salariale tient également à d'autres facteurs que la variation des seuls effectifs, et notamment des mesures décidées au plan national, du glissement vieillesse technicité (GVT) ou encore du régime indemnitaire.

3.2 Les effets des différents facteurs d'évolution des dépenses de rémunération sur la masse salariale

3.2.1 Les effets des facteurs externes sur la masse salariale

L'augmentation de la masse salariale tient en premier lieu, à plusieurs facteurs exogènes tels que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, la mise en œuvre du protocole dit « parcours professionnels, carrières et rémunérations »[6] de manière fractionnée sur l'ensemble de la période, la refonte du statut de certaines catégorie d'emploi[7], ou encore l'instauration par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, avec effet au 1er janvier 2021, de la prime dite « de précarité » au bénéfice des agents placés sous contrat à durée déterminée de moins d'un an.

Le contrôle montre que la communauté d'agglomération pilote et suit l'évolution de ces différents facteurs exogènes sur sa masse salariale, au moyen des fonctionnalités de l'applicatif de gestion Adelyce qui lui permet d'élaborer des scénarii budgétaires. La collectivité intègre également, dans ses prévisions budgétaires, l'impact financier prévisionnel des mesures.

Au cours de la période, la principale mesure nationale a consisté en la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de +3,5 % au 1er juillet 2022 et de + 1,5 % à compter

---

[6] Consiste en la création d'échelons supplémentaires pour certaines catégories d'agents ainsi que de changements de grades pour certains cadres d'emplois.

[7] Ce fut le cas au 1er janvier 2022 avec la transformation du cadre d'emploi des auxiliaires puéricultrices précédemment catégorie C en catégorie B ainsi que celle des éducateurs de jeunes enfants devenus agents de catégorie A au 1er janvier 2020.

du 1er juillet 2023. Cette revalorisation a induit pour Montluçon communauté une augmentation de ses dépenses de personnel chiffrée à 109 302,97 € en 2022 et de 51 916,22 € en 2023, soit respectivement 2,28 % et 1,11 % du montant total des rémunérations brutes versées en 2022 et 2023 par l'intercommunalité à ses agents titulaires et non titulaires.

3.2.2 Les effets du GVT sur la masse salariale

Autre facteur d'évolution, le glissement vieillesse technicité (GVT), qui permet de mesurer l'augmentation mécanique des charges de personnel d'une collectivité du seul fait de l'ancienneté et de la progression des agents dans leur carrière (avancement d'échelon, promotion). Il traduit l'effet financier de l'ancienneté sur la masse salariale, même à effectif constant. En moyenne, le GVT peut entraîner une hausse de 1 % à 2 % par an de la masse salariale dans les collectivités territoriales.

La communauté d'agglomération procède à son calcul, disposant ainsi d'une visibilité sur son impact sur la masse salariale. A titre d'exemple, il a eu pour effet d'augmenter la rémunération totale des agents titulaires de 2,51 % en 2023 et de 1,21 % en 2024 (selon les données de l'applicatif de gestion de l'EPCI, relatives au GVT dit « indiciaire »).

3.2.3 Les effets du régime indemnitaire sur la masse salariale

Pour rappel, le régime indemnitaire du personnel de la fonction publique territoriale est établi par référence à celui des agents publics de l'État. Il est composé pour l'essentiel du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, qui a vocation à se substituer à l'ensemble des primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir antérieurement octroyées aux agents de la fonction publique.

Ce nouveau régime indemnitaire comporte légalement deux fractions :

- une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA), lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

En application des dispositions de l'article L. 714-5 du CGFP, les collectivités territoriales sont tenues de mettre en place les deux composantes du RIFSEEP pour chacun de leurs cadres d'emplois, dès lors qu'elles ont été instituées pour les différents corps de référence de la fonction publique de l'État[8].

---

[8] Principe confirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018 : « *En vertu du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales ne peuvent établir de régimes indemnitaires en faveur de leurs agents que « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'un régime indemnitaire tenant compte, pour une part, des conditions d'exercice des fonctions et, pour l'autre part, de l'engagement professionnel des agents, les collectivités territoriales qui décident de mettre en place un régime indemnitaire tenant compte de l'un seulement de ces éléments sont tenues, en vertu des dispositions contestées, de prévoir également une part correspondant au second élément* ».

Montluçon communauté a mis en place le RIFSEEP, dans ses deux composantes, par une délibération du 12 décembre 2016 modifiée à plusieurs reprises depuis lors, et en dernier lieu par une délibération du 28 novembre 2022. Depuis 2022, l'ensemble des cadres d'emploi représentés dans les effectifs de l'EPCI en bénéficient, à l'exception de ceux des professeurs d'enseignement artistique et des assistants d'enseignement qui bénéficient de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE). Sont également exclus de ce régime les agents de droit privé affectés aux services de l'eau et de l'assainissement.

Sur la période contrôlée, les montants consacrés au régime indemnitaire ont évolué de 19 % pour les agents titulaires et de 44 % pour les agents non titulaires (annexe 3 – tableaux n°17 et 18).

3.2.3.1 La part du RIFSEEP dans la masse salariale

La communauté d'agglomération n'ayant pas réalisé d'évaluation du coût de la mise en œuvre du RIFSEEP sur sa masse salariale, la chambre y a procédé sur la base des données comptables disponibles. Il en ressort que l'enveloppe consacrée au régime indemnitaire avoisine 695 000 € en moyenne par an sur la période d'analyse (tableau n°5). En 2024, elle représente 78 % du régime indemnitaire global de l'EPCI (annexe 3 – tableau n° 17 et 18). Elle a reculé de près de 2,9 % entre 2019 et 2024 (tableau n°5).

Cette évolution d'ensemble appelle une appréciation différenciée, selon qu'elle concerne les agents titulaires et stagiaires, d'une part, ou les agents non titulaires d'autre part.

S'agissant du RIFSEEP attribué aux fonctionnaires et stagiaires, le poids relatif de l'IFSE et du CIA a diminué entre 2019 et 2024 de, respectivement, 12 % et 22 % (tableau n°5). Ce recul est étroitement corrélé à l'évolution des effectifs de la collectivité, dans la mesure où des emplois occupés par des agents titulaires a diminué de près de 11 % sur la période.

S'agissant des agents non-titulaires, dont la part dans les effectifs permanents a crû de 10 emplois entre 2019 et 2024, les montants affectés à l'IFSE et au CIA ont progressé respectivement de 38 % et 20 % sur la période (tableau n° 4).

Au plan de la régularité, le dispositif de RIFSEEP déployé par la communauté d'agglomération appelle plusieurs observations.

Pour l'IFSE, la communauté d'agglomération a retenu 9 groupes de fonction (4 pour la catégorie A, 3 pour la catégorie B et 2 pour la catégorie C), avec un réexamen prévu a minima tous les quatre ans ou dès un changement de fonction ou de cadre d'emploi. Les plafonds respectent ceux prévus pour les corps équivalents de la fonction publique d'État.

L'attribution individuelle de l'IFSE repose sur un système de calcul à base de points visant à prendre en compte, pour chaque poste, trois critères clefs : encadrement, coordination, pilotage et conception ; technicité, expertise expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de poste au regard de son environnement extérieur ou de proximité. L'analyse d'un échantillon de dossiers individuels fait ressortir que, pour les agents de catégorie B et C, les arrêtés attributifs individuels sont motivés, tandis que pour les agents de catégorie A, aucune motivation particulière n'est expressément mentionnée.

Le CIA est attribué au regard de la valeur professionnelle et de l'atteinte des objectifs, évalués sur la base des entretiens professionnels annuels. Pour le même échantillon de dossiers contrôlés, il a été constaté que la plupart des arrêtés attributifs du CIA visent l'entretien

professionnel de l'agent, mais ne sont pas en revanche spécialement motivés au regard des critères retenus par l'intercommunalité dans son règlement de RIFSEEP : ainsi, en particulier, de la réalisation des objectifs ou du respect des délais d'exécution.

En conséquence, la chambre invite Montluçon communauté à motiver davantage les arrêtés individuels attributifs d'IFSE et de CIA.

Tableau n° 5 : Évolution du RIFSEEP de Montluçon communauté

IFSE en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Titulaires et stagiaires	*563 473*	*542 472*	*459 081*	*428 838*	*426 263*	*494 265*	*-12,28%*
Contractuels autres emplois aidés	*151 238*	*151 974*	*62 678*	*96 455*	*186 175*	*208 966*	38,17%
TOTAL	**714 711**	**694 446**	**521 759**	**525 293**	**612 438**	**703 231**	**-1,61%**
CIA en €	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**Évolution 2019-2024**
Titulaires et stagiaires	*63 568*	*59 064*	*49 323*	*47 888*	*51 448*	*49 735*	*-22%*
Contractuels autres emplois aidés	*12 091*	*19 149*	*9 520*	*8 542*	*11 084*	*14 539*	*20%*
TOTAL	**75 659**	**78 213**	**58 843**	**56 429**	**62 533**	**64 274**	*-15%*
TOTAL RIFSEEP	**790 370**	**772 659**	**580 602**	**581 722**	**674 971**	**767 505**	**-2,89%**

Source : Montluçon communauté, retraitement chambre régionale des comptes.

3.2.3.2 La part de l'ISOE dans la masse salariale

Pour rappel, une indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) a été instituée par le décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 au profit des personnels enseignants du second degré.

L'ISOE comprend :

- une part fixe liée à l'exercice effectif des fonctions enseignantes, en particulier le suivi individuel et l'évaluation des élèves ;
- une part modulable liée à l'exercice de tâches de coordination dans le suivi et l'orientation d'un groupe d'élèves dont le montant varie en fonction de la division ou exerce l'enseignant.

Un arrêté interministériel du 19 juillet 2023 a revalorisé le montant de l'ISOE, à compter du 1er septembre 2023, en le portant à 2 550 €, alors qu'il était précédemment fixé à 1 183 €.

Cette indemnité est transposable aux agents publics relevant des cadres d'emploi des professeurs territoriaux et assistants territoriaux d'enseignement artistique, qui sont au nombre d'une quarantaine au sein du conservatoire intercommunal de Montluçon communauté.

Par délibération du 25 février 2021, la communauté d'agglomération a instauré, avec effet au 1er janvier 2021, l'ISOE au bénéfice des fonctionnaires stagiaires et titulaires, ainsi que des agents non-titulaires de droit public occupant un emploi permanent, relevant des cadres d'emploi précités.

La mise en place de l'ISOE par Montluçon communauté puis sa revalorisation intervenue en 2023, constituent la principale cause de l'augmentation de quelques 19 % observée pour les enveloppes indemnitaires des agents titulaires et stagiaires de l'agglomération, de 2019 à 2024 (tableau n°6).

Tableau n° 6 : Évolution de l'ISOE

En €	2021	2022	2023	2024
Catégorie A	44 040	42 280	61 918	69 526
Catégorie B	41 614	41 973	54 821	77 984
Total	**85 654**	**84 253**	**116 739**	**147 510**

Source : fichiers de paye de Montluçon communauté.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les charges totales de personnel consolidées ont progressé pour Montluçon communauté de 7 M€ en 2019 à 8,5 M€ en 2024, soit une augmentation de plus de 21 %.

Cette évolution tient principalement au poids des emplois permanents occupés par des agents non titulaires qui s'est alourdi de 56 %, tandis que celui des emplois occupés par des fonctionnaires reculait de près de 11 %. Cette dynamique de croissance s'explique aussi – plus marginalement- par des mesures de portée nationale, telles que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, ou encore l'impact financier du glissement vieillesse technicité.

En termes de gestion, la communauté d'agglomération s'est dotée des outils nécessaires au suivi et au pilotage de sa masse salariale, et de ses différents facteurs d'évolution.

4 LE TEMPS DE TRAVAIL

4.1 L'aménagement du temps de travail

Par délibération du 14 juin 2021, Montluçon communauté a adopté un nouveau règlement du temps de travail et mis un terme à son régime dérogatoire de temps de travail qui ne dépassait pas 1 572 heures l'an. Elle a procédé à l'alignement de la durée de travail annuelle sur la durée légale de 1 607 heures pour un agent à temps complet, avec effet au 1er janvier 2022. Elle s'est ainsi conformée aux dispositions de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, désormais codifiées à l'article L. 611-1 du CGFP. La seule dérogation concerne les professeurs territoriaux d'enseignement artistique et les assistants territoriaux spécialisés d'enseignement artistiques.

Pour leur part, la commune de Montluçon et son CCAS ont adopté un règlement de temps de travail de même contenu.

Le règlement de la communauté a été modifié par délibération du 30 novembre 2021, aux fins d'intégrer :

- le report de congés pour les agents non bénéficiaires de compte épargne temps, comme les stagiaires, et les assistantes maternelles ;
- les modalités de récupération des heures supplémentaires ;
- la durée de travail en cas d'évènements exceptionnels ;

- le régime de certaines autorisations d'absence.

Par une dernière délibération du 17 juin 2024, le règlement a de nouveau été modifié, pour différents points intéressant les cycles horaires ; il a également instauré un cycle de travail de 4,5 jours.

Par ailleurs, par délibération du 14 juin 2021, la communauté d'agglomération a adopté un règlement pour la mise en place du télétravail, commun à la commune de Montluçon et au CCAS, aux termes duquel la quotité des activités pouvant être exercées sous la forme du télétravail ne peut être supérieure à 40 % du nombre de jours travaillés par mois, et au maximum de 3 jours télétravaillés par semaine. Ce règlement a été actualisé par une délibération du 27 novembre 2023, afin d'intégrer les conditions de versement de l'allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents.

Les dispositions de ces règlements n'appellent pas d'observation.

4.2 Les autorisations spéciales d'absence

Le régime des autorisations spéciales d'absence a été révisé par les articles L. 622-1 et suivants du CGFP, dont les dispositions entrées en vigueur le 1er mars 2022 déterminent les situations et évènements pour lesquels des autorisations d'absence peuvent être accordées aux agents publics : parentalité, évènements familiaux, accomplissement de certaines missions externes au poste d'affectation relevant de l'organisation du travail. Le régime des autorisations spéciales d'absence n'est pas contraint par le principe de parité entre fonctions publiques[9].

Montluçon communauté a défini son régime d'autorisations d'absence dans le règlement du temps de travail approuvé par les délibérations précitées des 14 juin 2021 et 17 juin 2024. Les motifs et durées des absences pour évènements familiaux sont peu ou prou alignés sur ceux appliqués dans la fonction publique de l'Etat (annexe 2).

Il apparaît cependant qu'en cas de décès d'un enfant, le quantum pratiqué par Montluçon communauté demeure contenu à sept ou cinq jours ouvrables, alors que l'article L. 622-2 du CGFP en a allongé la durée à 12 jours ouvrables depuis le 21 juillet 2023, avec une extension à 14 jours lorsque l'enfant décédé est âgé de moins de 25 ans. Dans ce dernier cas, l'octroi d'une autorisation d'absence complémentaire de 8 jours est également de droit, sur demande ; elle peut être fractionnée et doit être prise dans l'année à compter du décès.

La chambre invite la communauté d'agglomération à actualiser, sur ce point, son régime d'autorisations spéciales d'absence.

4.3 Le compte épargne temps

Le dispositif du compte épargne-temps (CET), a été réglementé par un décret du 26 août 2004[10]. Il consiste à permettre à l'agent d'épargner des droits à congé, qu'il peut utiliser ultérieurement sous différentes formes. L'instauration du CET est obligatoire dans les

[9] CE, 30 juin 2006, Fédération CFTC santé et sociaux et autres, n° 243766, B.
[10] Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

collectivités territoriales et dans leurs établissements publics, certains aspects de sa mise en œuvre devant être définis par délibération.

Pour Montluçon communauté, c'est par une délibération tardive du conseil communautaire du 14 juin 2021, qu'elle a déployé le dispositif de CET au bénéfice de ses agents, et ce avec effet au 1er janvier 2022. Le règlement afférent fixe les règles relatives à son utilisation. Il permet aux agents d'accumuler des droits à congés rémunérés. La délibération du 14 juin 2021 prévoit un nombre maximum de jours portés sur le CET limité à 60 jours, ainsi que leurs conditions d'utilisation. Lorsque le CET contient un nombre de jours supérieur à 15 en fin d'année, les jours comptabilisés au-delà peuvent être, en tout ou partie et à la demande de l'agent, pris comme des jours de congés, indemnisés, maintenus sur le CET, ou encore pris en compte au titre du régime additionnel de la fonction publique (pour les agents ayant la qualité de fonctionnaires, uniquement). L'agent doit formuler son choix avant le 1er février de l'année suivante. S'il opte pour l'indemnisation des jours, le montant forfaitaire est fixé en fonction de la catégorie hiérarchique à laquelle il appartient.

Tableau n° 7 : Nombre de jours utilisés par type de consommation en 2023 et 2024

	2023	2024
Nombre de jours indemnisés	44	46
Nombre de jours utilisés sous forme de congés	104	115
Nombre de jours pris en compte au titre de la RAFP	0	0
Nombre de jours donnés	0	0

Source : données statistiques pour l'élaboration des rapports sociaux unique pour 2023 et 2024.

4.4 Les heures supplémentaires

Les heures supplémentaires sont des heures effectuées à la demande du chef de service en dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Elles ne peuvent concerner que des agents de catégories B et C et donnent lieu, par priorité, à un repos compensateur ou à défaut à indemnisation[11]. Leur indemnisation prend la forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). En application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, leur versement est subordonné à la mise en œuvre d'un moyen de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage), une dérogation légale étant prévue au bénéfice des personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et des sites comprenant un effectif inférieur à dix agents. Pour ces derniers, un décompte déclaratif est possible sous la réserve de devoir être contrôlable. Le décret du 14 janvier 2022 limite le nombre d'heures supplémentaires à 25 heures par mois (300 heures par an), sauf dérogation. La mise en paiement est subordonnée

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

à la détermination, par l'assemblée délibérante, d'une liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires[12].

Le régime des heures supplémentaires de Montluçon communauté procède des dispositions du règlement du temps de travail. Ce dernier prévoit que les heures supplémentaires, soit celles effectuées au-delà des bornes horaires définies par les cycles de travail de la collectivité, doivent être justifiées et ne s'effectuent qu'à la demande ou l'accord préalable du supérieur hiérarchique, dans la limite d'un plafond mensuel de 25 heures pour un agent à temps complet. Ces heures supplémentaires donnent lieu, par principe, à récupération.

Par une délibération subséquente du 14 novembre 2017, la communauté d'agglomération a institué l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires et, conformément aux dispositions du décret précité du 14 janvier 2002, a fixé la liste des emplois auxquels le bénéfice de cette indemnité est réservé. Seuls les agents de catégorie B et C, appartenant aux filières technique, administrative, animation, culturelle, peuvent en bénéficier au titre des heures supplémentaires accomplies. Mais, la communauté d'agglomération n'ayant pas institué de système de contrôle automatisé du temps de travail, dispositif pourtant obligatoire pour permettre légalement l'indemnisation des heures supplémentaires réalisées, leur indemnisation repose sur un simple principe déclaratif, validé par le chef de service de l'agent.

La chambre observe que le principe déclaratif des heures supplémentaires, pour toutes directions ayant des effectifs de plus de dix agents devant relever d'un dispositif de contrôle automatisé, méconnaît le cadre légal de référence. Elle recommande en conséquence à la communauté d'agglomération de mettre en place un système automatisé de contrôle, qui conditionne légalement l'indemnisation des heures supplémentaires, et permet aussi de disposer d'une information fiable sur les volumes d'heures accomplies, leurs modalités de compensation, ou encore le respect des horaires de travail.

Tableau n° 8 : Évolution des heures supplémentaires indemnisées

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019 / 2024
nombre d'heures supplémentaires déclarées tous statuts	754	1 262	6 610	5 926	527	286	-62%
IHTS Payées (en €)	14 267	23 525	29 226	23 737	9 9694	5 2844	-63%
Nombre de cas d'IHTS > 25 heures	2	5	1	6	5	1	-50%

Source : fichiers de paie de Montluçon communauté.

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

Recommandation n° 3. (régularité) : Mettre en place un système automatisé de contrôle du temps de travail conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

4.5 Les astreintes

L'organisation et l'indemnisation des astreintes ont fait l'objet de deux délibérations spécifiques sur la période de contrôle en date du 12 février 2019 et du 28 novembre 2022. Elles sont régies par un règlement particulier et un chapitre spécial inséré au règlement du temps de travail, qui n'appellent pas d'observation de la chambre.

Tableau n° 9 : Indemnisation des astreintes

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Astreintes indemnisées	53 158	57 438	62 982	67 205	74 687	75 328

Source : fichiers de paie de Montluçon communauté.

4.6 L'absentéisme

Les centres de gestion de la fonction publique territoriale ont élaboré une méthodologie nationale, avec des définitions et des indicateurs communs, permettant d'évaluer l'absentéisme au sein d'une collectivité et d'établir des comparaisons objectives entre collectivités de même strate démographique[13].

Selon les indicateurs communs définis par les centres de gestion, pour les intercommunalités employant un effectif de 100 à 349 agents, le nombre de jours d'absence compressible[14] par agent est en moyenne de 14,1 et le taux d'absentéisme médical[15] de 5,6 %. Le premier indicateur permet de connaître le nombre de jours d'absence en moyenne par agent, pour un motif lié à la maladie ordinaire et/ou aux accidents du travail, tandis que le second indicateur permet de connaître la part du temps de travail affectée par les absences pour raisons médicales (maladie ordinaire, accident du travail, maladie professionnelle, longue maladie).

À l'aide de cette méthodologie et sur la base des données d'absentéisme communiquées par la communauté d'agglomération, la chambre a reconstitué le nombre de jours d'absence compressible par agent permanent et le taux d'absentéisme médical des agents permanents (tableau n°9).

Sur la période de contrôle, si le taux d'absentéisme médical global apparaît contenu – il n'a été supérieur à la moyenne nationale de la strate qu'à deux reprises –, le nombre de jours

[13] Fédération nationale des centres de gestion : http://fncdg.com/publication-de-la-troisieme-edition-des-10-groupes-dindicateurs-reperes-pour-le-pilotage-des-ressources-humaines/
[14] Absences compressibles : maladie ordinaire et accidents du travail. Calcul : nbre de jours calendaires d'absence compressible pour l'ensemble des agents permanents/effectif sur emploi permanent au 31 décembre.
[15] Absences médicales : maladie ordinaire + accident du travail + maladie professionnelle + longue maladie. Calcul : nbre de jours calendaires d'absences pour raisons médicales / (effectif permanent au 31/12) x 365 x 100.

d'absence compressible par agent se révèle en revanche systématiquement supérieur à la moyenne nationale des intercommunalités de même importance. Pour autant, bien que confrontée à un absentéisme élevé lié à des arrêts de maladie ordinaire et à des accidents du travail, la communauté d'agglomération n'a pas procédé à un diagnostic, ni déployé de plan d'actions. Dans ces conditions, la chambre l'engage à réaliser un diagnostic des situations et évolutions enregistrées, en vue de pouvoir mieux identifier les causes d'absentéisme et de son niveau élevé, et d'élaborer un plan d'actions visant à le prévenir et le contenir.

Tableau n° 10 : Absentéisme des agents permanents

Nature de l'absence en nombre de jours ouvrables	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Congé maladie ordinaire	2286	2481	1843	3689	2766	2508
Accident du travail	155	81	613	393	185	73
Maladie professionnelle	55	0	0	0	117	0
Congé longue maladie/longue durée	362	112	14	17	29	92
TOTAL	**2858**	**2674**	**2470**	**4099**	**3097**	**2673**
Nombre d'agents en ETPR	145,46	148,31	134,97	140,41	137,15	140,71
Nombre moyen de jours d'absences compressibles	**16,78**	**17,27**	**18,19**	**29,07**	**21,51**	**18,34**
Taux global d'absentéisme médical	**5,38**	**4,93**	**5,01**	**7,99**	**6,18**	**5,2**

Source : Montluçon communauté, retraitement chambre régionale des comptes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période de contrôle, la communauté d'agglomération de Montluçon s'est enfin conformée à l'obligation légale d'une durée de travail annuelle de 1 607 heures, pour un agent à temps complet.

Il lui reste encore à se doter d'un système automatisé de contrôle des horaires de travail, pour pouvoir décompter avec exactitude et fiabilité les heures supplémentaires accomplies, et permettre de les indemniser en toute régularité.

Il convient aussi qu'elle procède à un diagnostic de l'absentéisme médical, plus élevé à Montluçon communauté que pour les EPCI de même importance.

5 AUTRES POINTS EXAMINÉS

5.1 La collaboratrice de cabinet

L'autorité territoriale peut former un cabinet dans les conditions fixées par les dispositions des articles L. 333-1 et suivants du CGFP et du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. Ce dernier définit notamment les modalités de recrutement, limite le nombre de collaborateurs de cabinet en fonction de la taille de la collectivité, et plafonne leur rémunération. Il en résulte en

particulier que les emplois budgétaires sont créés par l'organe délibérant, qui arrête également le nombre d'emplois de collaborateurs de cabinet et le montant des crédits dédiés. Les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin, au plus tard, en même temps que le mandat de l'autorité territoriale ayant procédé au recrutement.

Montluçon communauté employant moins de 200 agents, le nombre de collaborateurs du cabinet du président est limité à un seul conformément aux dispositions de l'article 13-1 du décret précité du 16 décembre 1987.

Sur la période contrôlée, une collaboratrice de cabinet a été recrutée. Le contrôle de sa situation d'emploi et des modalités de sa rémunération n'a pas révélé d'anomalie au regard du cadre légal de référence.

5.2 Les avantages en nature

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service, dont un salarié doit en principe supporter la charge. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération, et doivent être à ce titre déclarés à l'administration fiscale et aux organismes sociaux.

Il résulte par ailleurs de l'article L. 5211-13-1 du CGCT que : « Selon des conditions fixées par une délibération annuelle, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de l'établissement public lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage ».

Selon les informations communiquées par Montluçon communauté, les seuls avantages en nature ayant bénéficié, sur la période de contrôle, aux agents communautaires auraient consisté en un logement, attribué au gardien d'un équipement intercommunal, et pour les directeurs généraux successifs, en un véhicule de fonctions.

Toutefois, la communauté d'agglomération n'a toutefois pas été en mesure de produire les délibérations afférentes aux avantages en nature attribués à deux des directeurs généraux successifs, Monsieur Muller en fonction jusqu'au 28 février 2019 puis M. Vernhes entre le 15 juillet 2019 et le 15 janvier 2021. La chambre observe qu'en l'absence de délibération, de tels avantages ont été illégalement consentis aux dits directeurs.

Pour les directeurs généraux leur ayant succédé, les délibérations requises ont été produites et n'appellent pas d'observation.

5.3 L'action sociale

Les principales mesures d'action sociale déployées par la communauté d'agglomération procèdent :

- de l'adhésion de la collectivité pour chaque agent, au Comité national d'action sociale (CNAS) ;

- du subventionnement d'une association du personnel intercommunal (le comité des œuvres sociales) ;
- du versement de prestations sociales aux agents (prestations repas, aides à la famille, séjours d'enfants).

Un agent de la direction des ressources humaines est spécifiquement chargé d'accompagner les agents dans l'accès aux prestations d'action sociale.

Le budget consacré à l'action sociale est de l'ordre de 60 380 € l'an pour l'intercommunalité.

Tableau n° 11 : Les dépenses d'action sociale en faveur du personnel

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
COS	73 621	58 636	52 636	55 636	27 133	27 133
CNAS.	-	-	-	-	29 775	29 633
Prestations directes	466	711	267	488	2 386	3 800
Total	**74 087**	**59 347**	**52 903**	**56 124**	**59 294**	**60 566**

Source : Montluçon communauté.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des effectifs entre 2019 et 2024 33
Annexe n° 2. Autorisations d'absences liées à des évènements familiaux 35
Annexe n° 3. Détails de la masse salariale et de son évolution 36

Annexe n° 1. Évolution des effectifs entre 2019 et 2024

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs permanents entre 2019 et 2024

en ETPR sur l'année	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024 en %
Effectif sur emplois permanents	145,46	148,31	134,97	140,41	137,15	140,71	-3,26
dont titulaires et stagiaires	128	129,29	118	107,75	112,86	113,34	-11,45
dont contractuels (332-8 et 332-14 CGFP)	17,46	19,02	16,97	32,66	24,29	27,37	56,75

Source : données sociales de Montluçon communauté.

Tableau n° 13 : Évolution des effectifs non permanents entre 2019 et 2024

en ETPR sur l'année	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024 en %
Effectif sur emplois non permanents	42	35	19,29	33	19,04	19,71	-53,07
dont collaborateurs de cabinet	1	1	1	1	1	1	0
dont emplois aidés	-	1	1	1	1	1,25	-
dont apprentis	-	-	1	-	3,58	2,42	-
dont remplacement temporaire d'un agent permanent absent (L 332-13 CGFP)	-	-	-	-	-	-	-
dont accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (L. 332-23 CGFP)	38	24	4,62	5	5,86	5,04	-86,73
dont contrats de projet (L. 332-24 CGFP)	-	-	-	6	3,67	6,09	-
dont vacataires	2	5	0,26	4	1	0,89	-55,5
dont autres	1	4	11,41	16	2,93	4,02	302

Source : données sociales de Montluçon communauté.

Tableau n° 14 : Évolution de la structure des effectifs permanents entre 2019 et 2024

en ETPR sur l'année	2019			2024			*Évolution en %*		
par catégorie	A	B	C	A	B	C	A	B	C
Effectif sur emplois permanents	38,13	32,66	74,67	39,2	39,03	62,48	2,8	19,5	-16,32
dont titulaires et stagiaires	28,07	26,53	73,4	26,05	27,13	60,16	-7,19	2,26	-18,03
dont contractuels	10,06	6,13	1,27	13,15	11,9	2,32	30,71	-62,15	82,67

Source : données sociales de Montluçon communauté.

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs par filière entre 2019 et 2024

en ETPR sur l'année	2019	2024	*Évolution en %*
Technique	51,66	47,66	*-7,74*
Administrative	41,04	44,48	*8,38*
Sociale	-	-	-
Animation	6	1,98	*-67*
Médico-sociale	-		
Culturelle	43,26	44,67	*3,25*
Incendie-secours	-	-	-
Sécurité	-	-	-
Sportive	3,5	1,92	*-45,14*
Médico-technique	-	-	-
Autres	-	-	-
Ensemble	**145,46**	**140,71**	*-3,26*

Source : données sociales de Montluçon communauté.

Annexe n° 2. Autorisations d'absences liées à des évènements familiaux

Tableau n° 16 : Autorisations d'absences liées à des évènements familiaux

Evènements	Nombre de jours d'absence Etat	Nombre de jours d'absence commune	Ecart
Naissance ou adoption	3	0	-3
Mariage – PACS de l'agent	5	5	0
Mariage des enfants	Néant	5	5
Mariage des parents	Néant	3	3
Mariage des frères /sœurs, Beaux-frères/Belles-sœurs	Néant	3	3
Mariage oncle, tante, neveu, nièce, ascendants ou descendants autres que parents et enfants,	Néant	1	1
Décès du conjoint, père, mère	3	5	2
Décès de l'enfant	12 ou 14+8*	7 ou 5 ** 8	-7
Décès des frère, sœur	Néant	3	3
Décès des oncles et tantes	Néant	2	2
Décès des nièces et neveux	Néant	1	1
Décès des grands-parents, arrières grands parents, petits-enfants arrières petits-enfants	Néant	3	3
Décès des beaux-parents	Néant	3	3
Décès des beaux-frères, belles-sœurs	Néant	2	2
Maladie du conjoint, des enfants, nécessitant la présence d'une tierce personne	3	5	2
Maladie des parents nécessitant la présence d'une tierce personne	3	5	2
Garde d'enfant malade	6	6	0
Garde d'enfant de parent isolé	12	12	0

Source : règlement de gestion du temps de travail - délibérations du 14 juin 2021 et du 17 juin 2024 – (*) 12 jours pour le décès d'un enfant ou 14 jours lorsque l'enfant est âgé de moins de vingt-cinq ans et quel que soit son âge si l'enfant décédé était lui-même parent ou en cas de décès d'une personne âgée de moins de vingt-cinq ans à sa charge effective et permanente. Les agents publics bénéficient d'une autorisation spéciale d'absence complémentaire de 8 jours, qui peut être fractionnée et prise dans un délai d'un an à compter du décès. Article L622-2 du CGFP – (**) le règlement prévoit 7 jours pour les enfants de moins de 25 ans et 5 pour les enfants de plus de 25 ans. 8 jours complémentaires pour les enfants de moins de 25 ans dont l'agent à la charge effective et permanent.

Annexe n° 3. Détails de la masse salariale et de son évolution

Tableau n° 17 : Montluçon communauté – détail de la masse salariale des titulaires et stagiaires

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	évolution 2019-2024 en %
Brut	**4 077 890**	**4 029 981**	**4 083 213**	**3 979 728**	**4 163 572**	**4 255 067**	**4%**
-- Rémunération permanente	3 321 130	3 306 960	3 314 988	3 230 362	3 342 808	3 384 353	2%
-- Heures supplémentaires et heures complémentaires	8 676	13 370	17 459	15 009	2 325	3 282	-62%
-- Régime indemnitaire	602 376	575 669	624 650	608 372	657 725	719 600	19%
--- Indemnité forfaitaire travaux supplémentaires				*8 149*			
--- Part annuelle de l'IFSE	*139 388*	*137 003*	*105 038*	*94 861*	*92 515*	*96 192*	*-31%*
--- Primes & Indemnités (dont ISOE)	*2 015*		*141 995*	*148 031*	*171 226*	*203 412*	*9993%*
--- I.F.S.E.	*424 085*	*405 469*	*354 043*	*333 977*	*369 748*	*398 073*	*-6%*
--- C.I.A.	*63 568*	*59 064*	*49 323*	*47 888*	*51 448*	*49 735*	*-22%*
--- Transfert primes / points d'indice	*-26 681*	*-25 867*	*-25 748*	*-24 534*	*-27 213*	*-27 812*	*4%*
-- Autres rémunérations	145 708	133 981	126 117	125 985	160 713	147 832	1%
--- Indemnité de fin de contrat					*-781*		
--- Congés payés					*5 940*		
--- Astreintes	*69 917*	*62 820*	*67 173*	*62 289*	*75 957*	*77 441*	*11%*
--- Garantie individuelle du pouvoir d'achat	*1 162*	*2 023*	*1 018*	*7 280*	*17 394*		*-100%*
--- Compte épargne temps					*1 080*	*2 988*	
--- Indemnité compensatrice de la hausse de la CSG	*39 782*	*39 396*	*40 479*	*39 512*	*38 166*	*38 827*	*-2%*
--- Indemnité de départ	*7 932*						*-100%*
--- Primes exceptionnelles		*10 485*					
--- Retenue sur primes					*-685*	*-5*	
--- Retenue sur primes (carence)					*-121*	*-52*	
--- Remboursement de frais	*18 560*	*10 524*	*9 680*	*7 339*	*11 829*	*17 772*	*-4%*
--- Autres frais	*126*	*119*	*126*	*126*			
--- Participations employeur mutuelle ou protection sociale	*7 410*	*7 650*	*7 180*	*8 052*	*9 549*	*9 074*	*22%*
--- Prestations familiales directes	*819*	*965*	*461*	*1 387*	*2 386*	*1 787*	*118%*
Charges	**1 665 648**	**1 626 759**	**1 619 759**	**1 591 527**	**1 651 151**	**1 687 906**	**1%**
-- CDG - CNFPT	*56 444*	*51 515*	*56 213*	*56 000*	*59 021*	*61 407*	*9%*
-- Retraite	*1 063 927*	*1 030 873*	*1 065 672*	*1 006 658*	*1 027 630*	*1 096 443*	*3%*
-- Urssaf	*545 276*	*544 371*	*497 874*	*531 140*	*564 500*	*530 056*	*-3%*
-- Autres charges				*-2 271*			
Total	**5 743 538**	**5 656 740**	**5 702 972**	**5 571 255**	**5 814 723**	**5 942 973**	***3,5%***

Source : communauté d'agglomération de Montluçon.

Tableau n° 18 : Montluçon communauté – détail de la masse salariale des contractuels – autres – emplois aidés

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Brut	**983 970**	**1 068 459**	**1 052 375**	**1 493 188**	**1 567 029**	**1 837 463**	**87%**
-- Rémunération permanente	776 626	833 723	870 948	1 259 123	1 291 439	1 520 530	96%
-- Heures supplémentaires et heures complémentaires	1 766	3 139	12 387	10 775	8 832	2 396	36%
-- Régime indemnitaire	181 789	211 656	141 692	186 942	222 328	262 448	44%
--- Part annuelle de l'IFSE	*18 088*	*19 364*	*9 908*	*15 717*	*20 443*	*22 636*	*25%*
--- Primes & Indemnités	*18 461*	*40 534*	*69 494*	*81 945*	*25 070*	*38 942*	*111%*
--- I.F.S.E.	*133 150*	*132 610*	*52 770*	*80 738*	*165 732*	*186 330*	*40%*
--- C.I.A.	*12 091*	*19 149*	*9 520*	*8 542*	*11 084*	*14 539*	*20%*
-- Autres rémunérations	23 789	19 941	27 347	36 348	44 430	52 089	119%
--- Indemnité de fin de contrat				*2 771*	*7 162*	*7 236*	
--- Indemnité journalière				*201*			
--- Congés payés	*4 713*	*8 037*	*7 719*	*10 583*	*10 179*	*8 173*	*73%*
--- Astreintes	*5 457*	*7 997*	*11 146*	*13 952*	*13 698*	*15 343*	*181%*
--- Indemnités au comptable et aux régisseurs	*8 655*						
--- Garantie individuelle du pouvoir d'achat				*1 058*	*491*		
--- Compte épargne temps						*3 950*	
--- Indemnité compensatrice de la hausse de la CSG	*638*	*566*	*537*	*426*	*49*	*46*	*-93%*
--- Indemnité de départ			*5 682*				
--- Primes exceptionnelles		*1 560*					
--- Retenue sur primes					*-125*	*-11*	
--- Retenue sur primes (carence)					*-75*	*-7*	
--- Remboursement de frais	*3 584*	*1 121*	*1 634*	*6 533*	*5 503*	*5 532*	*54%*
--- Autres frais	*83*						
--- Participations employeur mutuelle ou protection sociale	*660*	*660*	*630*	*824*	*7 548*	*9 815*	*1387%*
--- Prestations familiales directes						*2 013*	
Charges	**363 889**	**404 470**	**385 868**	**572 891**	**623 840**	**742 376**	**104%**
-- CDG - CNFPT	*15 491*	*14 989*	*13 833*	*19 758*	*20 723*	*25 898*	*67%*
-- Retraite	*49 476*	*55 656*	*49 138*	*70 039*	*74 023*	*87 015*	*76%*
-- Urssaf	*298 922*	*335 470*	*332 552*	*498 031*	*529 093*	*629 463*	*111%*
-- Autres charges	*0*	*-1 645*	*-9 655*	*-14 937*			
Total	**1 347 860**	**1 472 929**	**1 438 243**	**2 066 078**	**2 190 869**	**2 579 839**	**91%**

Source : Communauté d'agglomération de Montluçon.

Tableau n° 19 : Régime indemnitaire (IFSE + CIA) moyen par catégorie pour les agents titulaires et stagiaires

		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024
Catégorie A	IFSE TIT	195 658,58 €	170 795,25 €	171 887,23 €	147 562,09 €	127 925,28 €	181 502,45 €	-7,2%
	IFSE Stagiaire	1 605,93 €	8 895,89 €			9 977,20 €	5 830,45 €	263,1%
	CIA tit	25 020,63 €	19 069,27 €	18 115,54 €	17 017,16 €	16 536,64 €	17 183,81 €	-31,3%
	CIA Stagiaire		1 214,18 €			569,30 €	719,30 €	-
	Nombre d'ETPT	28,07	26,39	23,64	27,27	25,14	26,05	-7,2%
	Montant moyen par ETPT en €	**7 918,96 €**	**7 577,67 €**	**8 037,34 €**	**6 035,18 €**	**6 165,81 €**	**7 878,54€**	-0,5%
Catégorie B	IFSE TIT	103 290,25 €	106 681,38 €	59 949,08 €	75 280,95 €	90 021,52 €	73 507,52 €	-28,8%
	IFSE Stagiaire	5 761,89 €	4 472,24 €	4 962,02 €	13 307,40 €	1 044,24 €	6 569,36 €	14%
	CIA tit	13 968,03 €	12 923,11 €	6 453,15 €	8 279,70 €	11 373,99 €	9 108,21 €	-34,8%
	CIA Stagiaire	515,30 €	822,37 €	348,37 €	1 339,44 €		501,04 €	-2,8%
	Nombre d'ETPT	26,53	29,85	27,26	23,38	29,48	27,13	2,3%
	Montant moyen par ETPT en €	**4 656,44 €**	**4 184,22 €**	**2 630,69 €**	**4 200,49 €**	**3 474,89**	**3 305,79€**	-29%
Catégorie C	IFSE TIT	196 256,17 €	217 562,44 €	211 281,02 €	191 179,89 €	202 445,66 €	205 160,17 €	4,5%
	IFSE Stagiaire	7 147,52 €	1 588,43 €	3 305,66 €	1 507,86 €	4 664,32 €	6 214,34 €	-13,1%
	CIA tit	22 846,16 €	24 825,53 €	23 913,25 €	21 251,46 €	22 482,64 €	22 222,20 €	-2,7%
	CIA Stagiaire	281,30 €		469,30 €		485,80 €		-
	Nombre d'ETPT	73,4	73,05	67,1	57,1	58,24	60,16	-18%
	Montant moyen par ETPT en €	**3 086,26 €**	**3 339,85 €**	**3 561,39 €**	**3 746,75 €**	**3 950,52 €**	**3 882,92€**	25,8%

Source : fichiers de paie et rapport social unique de Montluçon communauté.

Tableau n° 20 : Rémunération brute moyenne des agents permanents titulaires

en €		2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019-2024 en %
Catégorie A	Rémunération brute totale titulaire	1 236 885,48	1 070 404,02	1 365 278,00	1 327 581,50	1 324 773,10	1 448 362,79	17,1%
	Rémunération brute totale stagiaire	8 214,96	69 321,14			54 810,30	50 377,58	513,2%
	Nombre d'ETPT	302,4	262,2	322,9	302	296	300,6	-0,6%
	Montant moyen par ETPT	**4 117,40**	**4 346,78**	**4 228,18**	**4 395,97**	**4 660,75**	**4 985,83**	21,1%
Catégorie B	Rémunération brute totale titulaire	716 225,38	720 993,34	772 165,59	888 381,83	974 141,83	925 277,25	29,2%
	Rémunération brute totale stagiaire	31 362,45	30 005,55	34 330,90	84 872,48	25 551,83	41 899,87	33,6%
	Nombre d'ETPT	226,2	204,4	231,4	253,6	258,6	243,5	7,6%
	Montant moyen par ETPT	**3 304,99**	**3 674,16**	**3 485,29**	**3 837,75**	**3 865,79**	**3 971,98**	20,2%
Catégorie C	Rémunération brute totale titulaire	1 534 505,16	1 813 745,54	1 813 177,01	1 626 027,31	1 666 621,84	1 723 723,19	12,3%
	Rémunération brute totale stagiaire	75 341,16	16 490,56	21 398,90	12 081,94	36 030,13	54 169,04	-28,1%
	Nombre d'ETPT	378,1	381,1	387,7	340,9	340,6	359,2	-5,0%
	Montant moyen par ETPT	**4 257,73**	**4 802,51**	**4 731,95**	**4 805,25**	**4 998,98**	**4 949,59**	16,2%

Source : fichiers de paie de Montluçon communauté.

MONTLUÇON COMMUNAUTÉ

Montluçon, le 04 MAI 2026

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES

P	VP	SG	Greffe	RHF	Sec P

Date arrivée : 07 MAI 2026

DAF	PA	PSS	PSA	PSS	PSA
Finances	DOC	MGX	Service COM	Charge mission	Sec PS

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

A 260560

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Montluçon communauté – cahier sur la gestion des ressources humaines

Madame la Présidente,

Par courrier du 16 avril 2026, vous m'avez transmis les observations définitives émises par la Chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de la commune de Montluçon communauté de 2019 et suivants concernant la gestion des ressources humaines.

Je constate que le rapport de la Chambre régionale des comptes montre la qualité globale de la gestion des ressources humaines. Elle affirme ainsi que de nombreux aspects de cette gestion n'appellent ni observation ni critique.

Je prends note des remarques de la Chambre concernant la gestion de mes prédécesseurs et des recommandations émises. Etant entré en fonctions il y a quelques semaines, je laisse le soin à mon prédécesseur d'y répondre précisément.

Pour autant, je souhaite souligner les points suivants.

1.2 les documents structurants

De manière factuelle, je constate que les lignes directrices de gestion (LDG) portent sur l'organisation et les conditions de travail, la santé et la sécurité, la rémunération, la promotion et la valorisation des parcours professionnels, conformément à l'article L. 413-1 du code général de la fonction publique, la formation, le maintien dans l'emploi et handicap, l'égalité professionnelle, au surplus, le recrutement et les mobilités conformément à l'article L. 413-2 du code précité (applicable uniquement à l'État), etc.

Les dispositions légales et règlementaires sont donc respectées.

2.4 Les incidences de l'intégration intercommunale sur les effectifs de Montluçon

La Chambre observe que « *l'appréciation des remboursements réciproques opérés entre les deux collectivités est imparfaite et incomplète et, d'autre part, que la communauté d'agglomération ne dispose d'aucune analyse pour connaître le coût global et l'efficience de ce dispositif de mises à disposition, alors que d'importants effectifs communaux sont indispensables à son fonctionnement.* »

D'une part, les états servant de pièces justificatives aux remboursements des mises à disposition ne sont ni imprécis, ni incomplets et la Chambre ne mentionne pas en quoi leur contenu ne serait pas fiable. Ils sont élaborés par les services mutualisés de la Direction des finances et de la Direction des ressources humaines à partir des éléments de rémunération connus tout autant de la commune que de l'agglomération et de la Trésorerie municipale qui disposent de l'ensemble des informations permettant le contrôle des sommes mises en paiement. Les états mentionnant le traitement de chaque agent pour l'année 2024 ont été fournis à la Chambre lors du contrôle et ont été de nouveau joints en pièces annexes de la réponse au rapport d'observations provisoires.

D'autre part, la Chambre affirme l'absence d'analyse du coût global des mises à disposition, alors qu'elle produit le tableau n°4 qui en donne les chiffres. Elle affirme que c'est elle qui aurait établi les calculs, alors qu'elle utilise sans les traiter davantage les éléments fournis et analysés par Montluçon communauté.
S'agissant de l'efficience, dont l'absence n'est pas démontrée, la Chambre affirme elle-même page 16 en parlant de la mutualisation des services : « Elle est considérée comme permettant de dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, d'accroître le niveau d'expertise et d'améliorer le niveau de service rendu à la population. »

IV/ Le temps de travail

4.2 Les autorisations spéciales d'absence

La Chambre invite Montluçon communauté à actualiser son régime d'autorisations spéciales d'absence en cas de décès d'un enfant de moins de 25 ans.

Comme cela a déjà été répondu à la Chambre, l'article L622-2 CGFP étant d'application directe sans nécessité de transposition par délibération dans la collectivité, cette disposition légale ferait le cas échéant l'objet d'une application aux agents concernés.

4.4 Les heures supplémentaires

La Chambre recommande à la communauté d'agglomération de mettre en place un système automatisé de contrôle des horaires de travail.

Montluçon communauté rappelle que le contrôle des horaires de travail n'est prévu qu'en vue du paiement d'heures supplémentaires et non pour tout système de surveillance tel que mentionné dans le rapport d'observations définitives. De plus, l'immense majorité de ces heures est effectuée en dehors des bâtiments (interventions sur le terrain lors d'astreintes, sécurisation de manifestations sur la voie publique...), rendant difficile la mise en œuvre d'un système de contrôle automatisé à un coût raisonnable et proportionné à l'enjeu financier. Pour autant, la communauté d'agglomération prend acte de cette observation et confirme à la Chambre qu'elle engagera une concertation avec les représentations du personnel en vue de la mise en œuvre de ce dispositif.

Au-delà de ces quelques remarques, je ne suis pas en mesure, à ce jour, de me prononcer sur le bien-fondé des recommandations émises par la Chambre

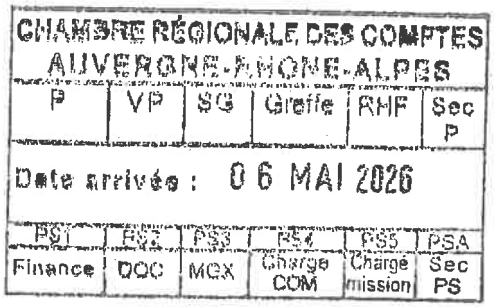
Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

Philippe PERCHE
Maire de Montluçon
Président de Montluçon communauté



Frédéric LAPORTE

Montluçon, le 30/04/2026



A 260553

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Montluçon communauté – cahier sur la gestion des ressources humaines

Madame la Présidente,

Par courrier du 16 avril 2026, vous m'avez transmis les observations définitives émises par la Chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de Montluçon communauté de 2019 et suivants concernant la gestion des ressources humaines.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes montre la qualité globale de la gestion des ressources humaines. Elle affirme ainsi que de nombreux aspects de cette gestion n'appellent ni observation ni critique.

La Chambre l'atteste, et sans exhaustivité, vise le recrutement, la gestion et la rémunération de la directrice de cabinet, les processus de gestion (paie, arrêts maladie, accidents du travail, formation, etc.) formalisés dans des procédures écrites, permettant ainsi la diffusion d'une culture commune et une uniformité de traitement des demandes, le pilotage des effectifs et la gestion des carrières, l'aménagement du temps de travail, les astreintes, l'action sociale, le bilan social, etc.

Néanmoins, je regrette la non prise en compte de la réponse que j'avais adressée en tant que Président de Montluçon communauté au rapport provisoire sur la synthèse, beaucoup plus sévère que les constatations et des observations dans le corps du rapport lui-même, et qui ne reprend que quelques critiques, sans jamais rappeler les nombreux points positifs constatés.

En outre, la Chambre ne fait pas, le plus souvent, état des contestations précises en fait ou en droit émises par Montluçon communauté sur les quelques points objets d'observations, le principe du contradictoire, base du contrôle des chambres régionales des comptes, en étant affaibli. Dans ces conditions, je réitère les points contestés, solides en droit.

I/ L'organisation administrative et le pilotage des ressources humaines

1.2 les documents structurants

Tout d'abord, je regrette que le rapport d'observations définitives (ROD) ne reprenne pas, même synthétiquement, les arguments développés par la communauté d'agglomération, précis sur les faits et la réglementation, contestant l'observation de la Chambre (hors le point accessoire de la présentation devant le comité social territorial). Le respect du principe du contradictoire en est discutable.

Au regard de l'ancienneté et du caractère très avancé de la mutualisation des services de la commune avec l'agglomération, les élus ont donc décidé que l'établissement d'un tel rapport n'était pas opportun.

La Chambre ne démontre pas en quoi l'absence de schéma a porté le moindre préjudice à la gestion de l'agglomération.

Cette observation en opportunité de la Chambre – sans relever au surplus une anomalie de gestion - contrevient à la volonté du législateur de laisser le choix aux élus d'établir ou non ce rapport et d'assouplir les normes législatives et réglementaires organisant la gestion locale.

Il est là encore incompréhensible que la Chambre ait maintenu cette mention.

Concernant l'absence d'estimation des économies d'échelle résultant de la mutualisation sur ses dépenses de fonctionnement, Montluçon communauté avait contesté cette observation en indiquant : « La Chambre affirme l'absence d'analyse du coût global des mises à disposition, alors qu'elle produit le tableau n°4 qui en donne les chiffres. S'agissant de l'efficience dont l'absence n'est pas démontrée, elle est au contraire contredite par les affirmations de la Chambre elle-même dans son paragraphe 63 : « le recours à la mutualisation (...) permet de dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, d'accroître le niveau d'expertise et d'améliorer le niveau de service rendu à la population. ».

La remarque sur l'incapacité à contrôler et maîtriser l'évolution réelle de ses effectifs n'est donc pas fondée et nous en demandions la suppression.

Au lieu de tenir compte de la contestation précise de Montluçon communauté, la Chambre a ajouté une phrase : « Il s'ensuit que la communauté d'agglomération ne procède à aucune estimation des économies d'échelle en résultant sur ses dépenses de fonctionnement » ce qui constitue une nouvelle observation, que Montluçon communauté n'a pas été mise en mesure de contester, et qui est contraire au respect du principe du contradictoire, fondement du code des juridictions financières. (L 241-1 CJF)

En outre, au lieu de tenir compte et d'admettre la validité de la réponse, la Chambre apporte deux modifications pour tenter de maintenir son observation erronée : elle affirme que c'est elle qui aurait établi les calculs, alors qu'elle utilise sans les traiter davantage les éléments fournis et analysés par Montluçon communauté ; puis, sur la mutualisation elle modifie son terme « permet des économies » figurant au § 63 du rapport d'observations provisoires par « Elle est considérée comme permettant de dégager des économies d'échelle ».

La remarque sur l'incapacité à contrôler et maîtriser l'évolution réelle de ses effectifs n'est pas fondée et je conteste donc toujours cette observation.

Alors qu'il ressort des développements ci-dessus et de la réponse au ROP que la seconde phrase de cette conclusion intermédiaire est totalement inexacte, et contestée, non seulement elle est maintenue dans le rapport d'observations définitives, mais sans que la contestation émise par Montluçon communauté n'apparaisse, même de manière synthétique, contrairement au principe du contradictoire instauré par le code des juridictions financières.

III/ La masse salariale

3.2.3.1 La part du RIFSEEP dans la masse salariale

Montluçon communauté avait contesté n'avoir pas fait d'analyse du coût alors qu'elle ressortait des

chiffres mentionnés dans le rapport et des tableaux 5, 15 et 18. Montluçon communauté demandait donc la suppression de cette phrase factuellement fausse. Au lieu de tenir compte de la réponse et faire droit au principe du contradictoire, la Chambre s'attribue lors du ROD d'avoir réalisé cette analyse. Cela s'avère difficile à comprendre.

IV/ Le temps de travail

4.2 Les autorisations spéciales d'absence

La Chambre demande à Montluçon communauté d'actualiser son régime d'autorisations spéciales d'absences s'agissant du cas du décès d'un enfant de moins de 25 ans. Là encore, rien n'est mentionné de la contestation de la communauté d'agglomération, qui rappelait que ce cas, heureusement jamais intervenu, aurait fait l'objet d'une application aux agents concernés, l'article L. 622-2 du CGFP étant d'application directe.

L'invitation de la Chambre sur ce point reste contestée car sans objet.

4.4 Les heures supplémentaires

Après avoir rappelé que le contrôle des horaires de travail n'est prévu qu'en vue du paiement d'heures supplémentaires (et non pour tout système de surveillance tel que mentionné dans le ROD), que l'immense majorité de ces heures est effectuée en dehors des bâtiments (interventions sur le terrain lors d'astreintes, sécurisation de manifestations sur la voie publique...), ce qui constitue une dérogation au système automatisé inapplicable dans ces circonstances, Montluçon communauté prenait acte de cette observation et avait informé la Chambre qu'elle engagerait une concertation avec les représentations du personnel en vue de la mise en œuvre de ce dispositif.

Il est dommage que la Chambre n'en ait pas pris acte.

En conclusion, j'estime que la recommandation n°1 est sans objet au regard de la mise en œuvre par la communauté d'agglomération de ses obligations légales.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

Frédéric LAPORTE

Frédéric LAPORTE

Montluçon, le 30/04/2026

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Montluçon – cahier sur la gestion des ressources humaines

Madame la Présidente,

Par courrier du 3 avril 2026, vous m'avez transmis les observations définitives émises par la Chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de la commune de Montluçon de 2019 et suivants concernant la gestion des ressources humaines.

Le rapport de la Chambre régionale des comptes montre la qualité globale de la gestion des ressources humaines. Elle affirme ainsi que de nombreux aspects de cette gestion n'appellent ni observation ni critique.

La Chambre l'atteste et sans exhaustivité vise le recrutement, la gestion et la rémunération des collaborateurs de cabinet, l'attribution des avantages en nature, les processus de gestion (paie, arrêts maladie, accidents du travail, formation, etc.) formalisés dans des procédures écrites, permettant ainsi la diffusion d'une culture commune et une uniformité de traitement des demandes, le pilotage des effectifs et la gestion des carrières, le régime indemnitaire notamment des agents de droit privé, l'aménagement du temps de travail, les astreintes, l'action sociale, le bilan social, etc.

Néanmoins, je regrette la non prise en compte de la réponse que j'avais adressée en tant que Maire au rapport provisoire concernant la synthèse, beaucoup plus sévère que les constatations et des observations dans le corps du rapport lui-même, et qui ne reprend que quelques critiques, sans jamais rappeler les nombreux points positifs constatés.

En outre, la Chambre ne fait pas, le plus souvent, état des contestations précises en fait ou en droit émises par la commune sur les quelques points objets d'observations, le principe du contradictoire, base du contrôle des chambres régionales des comptes en étant affaibli. Dans ces conditions, je réitère les points contestés, solides en droit.

I/ L'organisation administrative et le pilotage des ressources humaines

1.2 les documents structurants

Tout d'abord, je regrette que le rapport d'observations définitives (ROD) ne reprenne pas, même synthétiquement, les arguments de la commune, précis sur les faits et la réglementation, contestant l'observation de la Chambre (hors le point accessoire de la présentation devant le comité social territorial). Le respect du principe du contradictoire est donc discutable.

Il convient de souligner que seuls les articles L. 413-1 et L. 413-3 du code de la fonction publique sont applicables au secteur local.

Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, les lignes directrices de gestion (LDG) de la commune ne traitent pas seulement des règles d'avancement et de promotion ce qui avait déjà été prouvé, pièces à l'appui, par la commune.

En effet, les pièces justificatives ont été produites lors de l'instruction et rappelées dans la réponse au rapport d'observations provisoires (ROP). Je répète que les LDG portent sur l'organisation et les conditions de travail, la santé et la sécurité, la rémunération, la promotion et la valorisation des parcours professionnels, conformément à l'article L. 413-1 du code de la fonction publique, la formation, le maintien dans l'emploi et handicap, l'égalité professionnelle, au surplus, le recrutement et les mobilités conformément à l'article L. 413-2 du code précité (applicable uniquement à l'État), etc.

Les LDG arrêtées par la commune respectent absolument le décret n°2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion, non seulement dans sa partie I, qui en constitue la part obligatoire que dans ses autres dispositions.

S'agissant de la stratégie de pilotage des ressources humaines, que la loi ne définit pas précisément, il faut noter que :

- La stratégie de pilotage des ressources humaines d'une commune est formalisée à travers des lignes directrices de gestion, élaborées sur la base du rapport social unique RSU), soumises au CST, rendues accessibles aux agents et faisant l'objet d'un bilan annuel.

Or la Chambre a considéré et mentionné que le RSU n'appelait aucune observation.

- S'agissant de la commune, l'ensemble des LDG couvrant :

- l'avancement et la promotion interne ;
- l'organisation et les conditions de travail, la santé et la sécurité ;
- la rémunération et la politique indemnitaire, dans la mesure où elles fixent des orientations générales ;
- la promotion et la valorisation des parcours ;
- la formation et la mobilité ;
- le recrutement ;
- le maintien dans l'emploi et le handicap ;
- l'égalité professionnelle et la lutte contre les discriminations

correspond bien, en droit, à une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines.

Dans ces conditions, je renouvelle mon opposition à la recommandation N° 1 qui est sans objet au regard de la mise en œuvre par la commune de ses obligations légales.

II/ Les effectifs

2.1 L'évolution des effectifs de la commune de Montluçon

Dans le rapport d'observations provisoires, la Chambre mentionnait un supposé manque de cohérence dans « les différents documents requis réglementairement ». La commune ayant démontré que cette affirmation était erronée en droit, la Chambre, au lieu de supprimer l'observation inexacte, a modifié son observation en indiquant désormais « communiqués aux élus par les différents documents budgétaires et de gestion ».

Il s'agit donc d'une nouvelle observation qui n'a pas été contredite comme l'exige le Code des juridictions financières, et je ne peux que le regretter.

Il n'y a pas de manque de fiabilité des données ni d'incohérence comme l'ont rappelé les services de la commune lors de l'instruction puis la commune dans sa réponse.

La Chambre a comparé deux documents qui n'ont pas le même objet ni le même contenu et statut juridique. L'état du personnel annexé au compte administratif conformément à l'article R 2313-3, 9° vient à l'appui des données budgétaires et comptables constatées dans l'exercice considéré et mentionne les postes qui ont fait l'objet d'une exécution budgétaire au sein du chapitre 012 au cours de l'exercice. Il constitue une photographie de la liste des grades ou emplois occupés au 31 décembre de l'année écoulée.

Le tableau des effectifs est un outil interne de gestion des ressources humaines, recommandé par les centres de gestion de la fonction publique territoriale mais non réglementaire et facultatif. Il est annexé aux délibérations portant création ou suppression d'emplois par le Conseil municipal pour information sur l'ensemble des postes permanents ouverts par filières, qu'ils soient pourvus ou pas.

Comme cela a été expliqué lors du contrôle sur place, s'il convient de limiter les emplois vacants, la commune est confrontée à la nécessité de pouvoir disposer de postes ouverts pour recruter des candidats dont la filière et le grade ne sont pas forcément connus à l'avance et ceci dans des délais non compatibles avec la saisine du Conseil municipal.

Il n'en demeure pas moins que les états du personnel annexés au budget et au compte administratif sont les seuls documents requis réglementairement et sont établis correctement.

Au surplus, lors des séances des conseils municipaux, les débats permettent une information totale, et sans ambiguïté sur la différence entre l'adoption de l'état réglementaire des effectifs au 31 décembre de l'exercice et le recensement des effectifs permanents à la date des conseils municipaux.

Je renouvelle ma contestation de cette observation que la commune avait demandé de supprimer au regard de son inexactitude juridique et factuelle, ainsi naturellement de la conclusion de cette partie tout aussi erronée.

2.3 L'information de l'assemblée délibérante sur l'état des effectifs

Dans le rapport d'observations provisoires, la Chambre formulait une observation critique, à savoir : « elle n'a cependant pas défini le plafond d'emploi ». La commune ayant démontré que cette affirmation était erronée en droit, la définition d'un plafond d'emploi n'existant pas dans le droit des collectivités locales mais seulement pour l'État, la Chambre, au lieu de supprimer l'observation erronée, a modifié son observation en indiquant désormais « sans plus de précision quant aux mesures de gestion à mettre en œuvre ».

Il s'agit donc d'une nouvelle observation qui n'a pas été contredite comme l'exige le Code des juridictions financières, et je ne peux que le regretter.

Je rappelle l'extrait de la réponse de la commune sur ce point : « Nous tenons à souligner qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux communes la fixation d'un « plafond d'emplois » au sens de la LOLF, ni dans le rapport d'orientation budgétaire, ni dans tout autre document. La commune s'est fixée, comme le précise la Chambre, un objectif de stabilisation des emplois et décide systématiquement par délibération des créations et suppressions de postes après vérification de la faisabilité budgétaire et financière. Cette remarque de la Chambre n'est donc pas fondée. »

Enfin, le dernier paragraphe qui reprend de manière erronée la question de la fiabilité des données est là encore totalement contesté, car inexact juridiquement et factuellement.

Ce problème de manque de fiabilité des données et de cohérence est repris dans la conclusion intermédiaire. Il est totalement inexact juridiquement, et je le rappelle fortement.

2.4 Les incidences de l'intégration intercommunale sur les effectifs de Montluçon

La Chambre estime que les pièces justificatives des remboursements des mises à disposition sont imprécises. Je remarque une nouvelle fois que, la Chambre ne fait pas état, au moins de manière synthétique, de la contestation de la commune précise en droit et en fait, contrairement au principe du contradictoire.

Au cas particulier la Chambre se trompe factuellement : Les états servant de pièces justificatives ne sont pas imprécis.

Ils sont élaborés par les services mutualisés de la Direction des finances et de la Direction des ressources humaines à partir des éléments de rémunération connus tout autant de la commune que de l'agglomération et de la Trésorerie municipale qui disposent de l'ensemble des informations permettant le contrôle des sommes mises en paiement. Les états mentionnant le traitement de chaque agent pour l'année 2024 ont été fournis à la Chambre lors du contrôle et ont été de nouveau joints en pièces annexes de la réponse au rapport d'observations provisoires. Le maintien de cette observation est incompréhensible.

Concernant l'absence de schéma de mutualisation, comme dans la remarque précédente, la Chambre ne fait pas état, au moins de manière synthétique, d'une contestation précise en droit ou en fait, contrairement au principe du contradictoire.

L'article L. 5211-39-1 du CGCT a été modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique en son article 80. Ce texte a transformé la phrase « établit un rapport » en « peut établir un rapport relatif aux mutualisations de service ».

La volonté du législateur, dans un but, selon le projet de loi « d'amélioration et simplification de l'action des élus », était de laisser le choix en opportunité aux élus locaux d'établir ou non ce rapport.

Au regard de l'ancienneté et du caractère très avancé de la mutualisation des services de la commune avec l'agglomération, les élus montluçonnais ont donc décidé que l'établissement d'un tel rapport n'était pas opportun.

Cette observation en opportunité de la Chambre – sans relever au surplus une anomalie de gestion - contrevient à la volonté du législateur de laisser le choix aux élus d'établir ou non ce rapport et d'assouplir les normes législatives et réglementaires organisant la gestion locale.

Il est là encore incompréhensible que la Chambre ait maintenu cette mention.

Concernant l'absence d'estimation des économies d'échelle résultant de la mutualisation sur ses dépenses de fonctionnement, la commune avait contesté cette observation en indiquant :
« La Chambre affirme l'absence d'analyse du coût global des mises à disposition, alors qu'elle produit le tableau n°2 qui en donne les chiffres. S'agissant de l'efficience dont l'absence n'est pas démontrée, elle est au contraire contredite par les affirmations de la Chambre elle-même dans son paragraphe 65 : « le recours à la mutualisation (...) permet de dégager des économies d'échelle sur les dépenses de fonctionnement, d'accroître le niveau d'expertise et d'améliorer le niveau de service rendu à la population. ». Une évaluation exhaustive des coûts depuis le début de la mutualisation massive dès 2001 constituerait une rétrospective inimaginable à réaliser. Nous contestons donc la recommandation n°2 qui apparait en partie inutile car la commune dispose déjà des éléments de coût, et non réalisable dans sa partie essentiellement rétrospective. »

Au lieu de tenir compte et d'admettre la validité de la réponse, la Chambre apporte deux modifications pour tenter de maintenir son observation erronée : elle affirme que c'est elle qui aurait établi les calculs, alors qu'elle utilise sans les traiter davantage les éléments fournis et analysés par la

commune ; puis, sur les économies d'échelle elle modifie son terme « permet des économies » figurant au § 65 du rapport d'observations provisoires par « Elle est considérée comme permettant de dégager des économies d'échelle »

Je conteste donc toujours cette observation ainsi que la recommandation n°2, inutile car la commune dispose déjà des éléments de coût, même si je constate que la Chambre a compris qu'elle était non réalisable dans sa partie rétrospective, la maintenant que pour l'avenir.

Alors qu'il ressort des développements ci-dessus et de la réponse au ROP que le second paragraphe de cette conclusion intermédiaire est totalement inexact, et contesté, non seulement il est maintenu dans le rapport d'observations définitives, mais sans que la contestation de la commune n'apparaisse, même de manière synthétique, contrairement au principe du contradictoire instauré par le code des juridictions financières.

III/ La masse salariale

3.2.3 Les effets du régime indemnitaire sur la masse salariale

La commune avait contesté n'avoir pas fait d'analyse du coût alors qu'il ressortait des chiffres mentionnés deux paragraphes plus loin (§101 du ROP) et du tableau 15 de l'annexe 2. La commune demandait donc la suppression de cette phrase factuellement fausse. Au lieu de tenir compte de la réponse et faire droit au principe du contradictoire, la Chambre s'attribue lors du ROD cette analyse. Cela s'avère difficile à comprendre.

IV/ Le temps de travail

4.2 Les autorisations spéciales d'absence

La Chambre demande à la commune d'actualiser son régime d'autorisations spéciales d'absences s'agissant du cas du décès d'un enfant de moins de 25 ans. Là encore, rien n'est mentionné de la contestation de la commune, qui rappelait que ce cas, heureusement jamais intervenu, aurait fait l'objet d'une application aux agents concernés, l'article L. 622-2 du CGFP étant d'application directe.

L'invitation de la Chambre sur ce point reste contestée car sans objet.

4.4 Les heures supplémentaires

Après avoir rappelé que le contrôle des horaires de travail n'est prévu qu'en vue du paiement d'heures supplémentaires (et non pour tout système de surveillance tel que mentionné dans le ROD) et que l'immense majorité de ces heures est effectuée en dehors des bâtiments (interventions sur le terrain lors d'astreintes, sécurisation de manifestations sur la voie publique...), ce qui constitue une dérogation au système automatisé inapplicable dans ces circonstances, la commune prenait acte de cette observation et avait informé la Chambre qu'elle engagerait une concertation avec les représentations du personnel en vue de la mise en œuvre de ce dispositif.

Il est dommage que la Chambre n'en ait pas pris acte.

4.6 L'absentéisme

La commune a contesté de manière précise et documentée l'observation de la Chambre qu'elle considère inexacte factuellement. Pourtant, contrairement au principe du contradictoire, aucun élément, même synthétique de cette contestation, n'est mentionnée dans le rapport d'observations définitives. J'en reprends donc des extraits :
« Les retraitements effectués par la Chambre dans le tableau n°7 sont inexacts, la majoration du

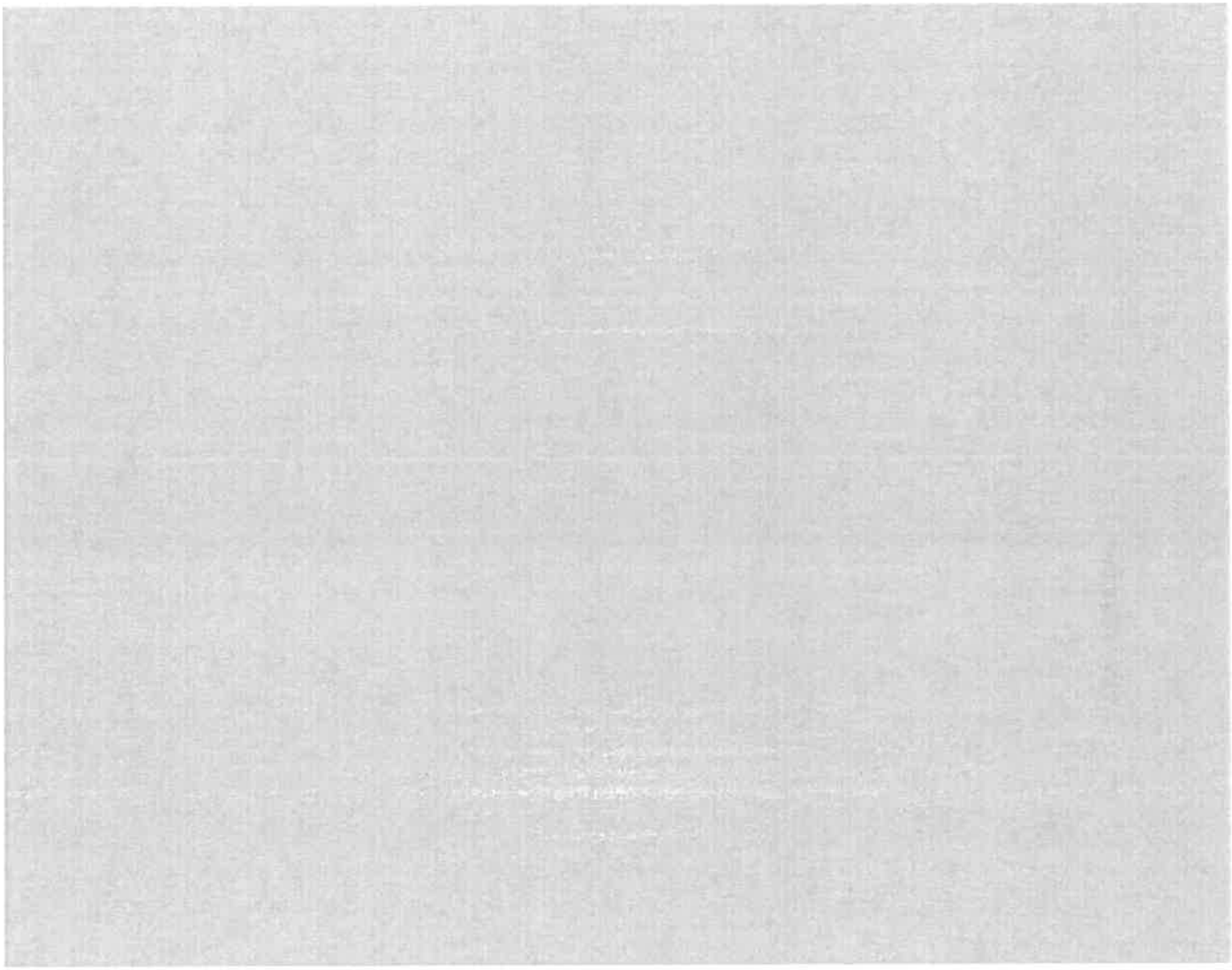
nombre d'ETPR et le calcul du nombre de jours d'absence ne correspondant pas avec les données transmises par la commune.
D'autres exemples d'inexactitudes factuelles dans le ROD : pour l'année 2024, le tableau n°7 retient 693 ETPR alors qu'au RSU 2024 (que la Chambre considère performant), il y a 689,04 ETPR sur emplois permanents. D'autres chiffres ne correspondent pas à ceux du RSU.
Pour 2024 le taux d'absentéisme médical du RSU 2024 est de 6,09 % pour les agents permanents. Au contraire de ce qu'avance la Chambre, il s'agit d'un taux inférieur à la moyenne nationale mesurée à 7,7% (donnée reprise par la Chambre au paragraphe précédant cette critique). »

La Chambre aurait dû supprimer ces mentions et tout au moins faire référence à la contestation de la commune.

En conclusion, j'estime que la recommandation n°1 est sans objet au regard de la mise en œuvre par la commune de ses obligations légales et que la recommandation n°2 est inutile car la commune dispose déjà des éléments de coût.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

Frédéric LAPORTE



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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-auvergne-rhone-alpes

SYNTHÈSE DE RAPPORT D'OBSERVATION DÉFINITIVE

Montluçon Communauté — Gestion des Ressources Humaines

Chambre Régionale des Comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes • Rapport du 05/02/2026

> **Objet de l'examen :** Évaluation de la gestion des ressources humaines, du respect des règles statutaires, de la durée du travail et de la gouvernance de la mutualisation des services entre la Ville de Montluçon et Montluçon Communauté.

1. Stratégie de Mutualisation et Mises à Disposition

- **Manque de cadre formalisé et de traçabilité :** Près de 30 % des effectifs de la Ville de Montluçon sont mis à disposition de la communauté d'agglomération (Montluçon Communauté). La CRC pointe l'absence de conventions actualisées et de documents précis justifiant le niveau d'activité, la répartition exacte des charges salariales et le coût réel du service rendu pour la collectivité intercommunale.
- **Risque financier et budgétaire :** L'intercommunalité s'appuie fortement sur la structure communale sans évaluation claire des équilibres financiers réciproques et des refacturations.

2. Temps de Travail et Durée Légale

- **Non-respect des 1 607 heures :** La CRC rappelle la nécessité de se conformer strictement à la durée annuelle légale du travail (1 607 heures par an) pour l'ensemble des agents intercommunaux.
- **Gestion des congés et aménagement du temps :** Le rapport note la persistance de régimes dérogatoires ou d'accords d'aménagement du temps de travail non harmonisés au sein de l'intercommunalité et entre les services mutualisés.

3. Pilotage de la Masse Salariale et Rémunérations

- **Absence d'outils de prospective RH :** La Chambre souligne le manque de tableaux de bord prospectifs pour anticiper l'évolution de la masse salariale (effet GVT, RIFSEEP, départs en retraite).
- **Pratiques indemnitaires et avantages :** La CRC recommande d'aligner l'ensemble des régimes indemnitaires (RIFSEEP / CIA) sur des critères d'attribution objectifs et formalisés, en conformité avec le principe de parité avec la fonction publique d'État.

4. Principales Recommandations de la CRC

N°	Recommandation d'observation définitive
1	Régulariser les conventions de mutualisation et formaliser le coût des mises à disposition de personnel entre la Ville de Montluçon et Montluçon Communauté.
2	Garantir le respect effectif des 1 607 heures annuelles pour l'ensemble du personnel intercommunal.
3	Mettre en place un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) couplé à une modélisation financière prospective du chapitre 012.

Source : Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes — Rapport d'observations définitives du 05/02/2026.

SYNTHÈSE DE RAPPORT D'OBSERVATION DÉFINITIVE

Montluçon Communauté — Gestion du MuPop (Musée des Musiques Populaires)

Chambre Régionale des Comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes • Rapport du 20/05/2026

> **Objet du contrôle :** Examen de la gouvernance culturelle, du modèle économique, de la fréquentation, de la conservation des collections et de la gestion scientifique du Musée des Musiques Populaires (MuPop) géré par Montluçon Communauté.

1. Stratégie Scientifico-Culturelle et Projet d'Établissement

- **Actualisation du Projet Scientifique et Culturel (PSC) :** La CRC souligne la nécessité d'actualiser d'urgence le PSC de l'établissement afin d'adapter le musée aux évolutions des pratiques culturelles et de renouveler le parcours permanent.
- **Gestion et inventaire des collections :** Le rapport recommande un renforcement du récolement décennal des collections instrumentales et phonographiques, ainsi qu'une politique d'acquisition et d'enrichissement plus ciblée.

2. Fréquentation, Développement des Publics et Attractivité

- **Étude fine des publics :** La Chambre appelle à mener une étude approfondie des publics et des visiteurs afin de mieux identifier leurs attentes, diversifier l'offre socioculturelle et relancer la fréquentation globale de l'équipement.
- **Politique d'animation et partenariats :** Recommandation de dynamiser les expositions temporaires et de nouer des partenariats stratégiques avec des acteurs nationaux (ex. Philharmonie de Paris, réseaux nationaux spécialisés) pour accroître le rayonnement territorial.

3. Modèle Économique, Recettes et Gestion Budgétaire

- **Équilibre financier et coût pour la collectivité :** Analyse de la structure des coûts de fonctionnement par rapport aux recettes propres (billetterie, boutique, événements). La CRC préconise un meilleur pilotage du coût par visiteur.
- **Optimisation des recettes annexes :** Invitation à revaloriser la tarification, redynamiser l'offre de la boutique du musée et développer le mécénat ou les privatisations d'espaces.

4. Principales Recommandations de la CRC

N°	Recommandation d'observation définitive
1	Actualiser le Projet Scientifique et Culturel (PSC) du MuPop et formaliser la feuille de route stratégique du musée.
2	Achever le récolement décennal des collections et structurer la politique d'enrichissement et de conservation préventive.
3	Mener une étude détaillée sur les publics pour adapter la médiation et redynamiser la fréquentation.
4	Optimiser le modèle économique du musée en développant les recettes propres (boutique, billetterie, mécénat) et le suivi des coûts.

Source : Chambre Régionale des Comptes Auvergne-Rhône-Alpes — Rapport d'observations définitives du 20/05/2026.

Chambre régionale
des comptes
Auvergne-Rhône-Alpes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

MONTLUÇON COMMUNAUTÉ – MUSÉE DES MUSIQUES POPULAIRES

(Allier)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 20 mai 2026

124-126 boulevard Vivier Merle - CS 23624 - 69503 LYON cedex 03 - T +33 4 72 60 12 12 - auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du musée des musiques populaires par la communauté d'agglomération « Montluçon Communauté », pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été engagé par une lettre du 8 juillet 2024, adressée à M. Frédéric Laporte, président de la communauté d'agglomération depuis le 15 juillet 2020, ordonnateur actuellement en fonctions. L'ouverture du contrôle a également été notifiée à M. Daniel Dugléry, son prédécesseur.

Ce contrôle a été mené sur pièces et sur place. L'entretien préalable à la formulation d'observations, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 18 décembre 2025 avec M. Laporte et puis le même jour avec M. Dugléry.

Délibéré par la chambre le 16 janvier 2026, le rapport d'observations provisoires a été adressé le 26 février 2026 à MM. Laporte et Dugléry, en leur qualité de présidents successifs de la communauté d'agglomération, ainsi que, sous la forme d'extraits, aux tiers mis en cause. Après avoir examiné les réponses écrites reçues, la chambre a arrêté les observations définitives ci-après, lors de sa séance du 20 mai 2026.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 5
RECOMMANDATIONS 8
INTRODUCTION 9
1 UNE GOUVERNANCE DÉPOURVUE DE STRATÉGIE FORMALISÉE 12
1.1 La gouvernance communautaire 12
1.2 La culture pour le moment encore absente du projet communautaire 12
1.3 Un projet scientifique et culturel très ancien 13
2 UNE ORGANISATION MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION RÉCENTE ET LA STABILITÉ DES MOYENS HUMAINS 15
2.1 L'évolution de l'organisation du musée 15
2.2 La direction du musée 16
2.3 Des effectifs stables 18
2.4 La continuité du service 19
3 UN COÛT ESSENTIELLEMENT ASSUMÉ PAR LE CONTRIBUABLE 20
3.1 Une connaissance des coûts à améliorer 21
3.2 Des recettes de fonctionnement modestes 22
3.3 Des dépenses de fonctionnement en grande partie contraintes 23
3.4 Des dépenses et des recettes d'investissement limitées 25
3.5 L'estimation du coût du service muséal 26
4 LA GESTION DES COLLECTIONS : UN TRANSFERT À ACHEVER 28
4.1 La propriété et la gestion des collections 28
4.2 L'enrichissement des collections : politique d'acquisition et de circulation 30
4.2.1 Les acquisitions 30
4.2.2 Les prêts consentis par le musée 32
4.3 La connaissance des collections : inventaire et récolement 33
4.3.1 L'inventaire 33
4.3.2 Le récolement 34
4.4 La conservation 35
5 UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES PUBLICS À DIVERSIFIER 37
5.1 Une politique tarifaire lisible 37
5.2 Une fréquentation modeste 38
5.2.1 Des données de fréquentation sommaires 38
5.2.2 Une fréquentation qui peine à se développer 39
5.2.3 La question de la mission confiée à l'entreprise « Communication Événementiel », alors dirigée par la personne devenue l'actuelle directrice du musée 40
5.3 Des activités de médiation essentiellement tournées vers les scolaires 41

5.4 Des expositions temporaires et des événements culturels dont les impacts ne sont pas évalués 43
ANNEXES 45

SYNTHÈSE

Le musée des musiques populaires (MuPop), situé à Montluçon et géré par la communauté d'agglomération Montluçon communauté, est labellisé « musée de France ». À ce titre, il est tenu de conserver scientifiquement et de valoriser les collections qui bénéficient d'un statut protecteur et de les rendre accessibles au public le plus largement possible.

Il occupe, dans le centre historique de la commune, un bâtiment installé dans deux anciens hôtels particuliers (Charnisay et Méchain), auxquels a été adossée une construction contemporaine. Ouvert au public en juin 2013, il conserve et valorise quelque 3 500 objets.

Photo n° 1 : Bâtiment du musée des musiques populaires



Source : chambre régionale des comptes.

Une gestion communautaire des collections professionnelle, malgré un transfert de compétence restant encore à conduire à terme

Le MuPop a été déclaré d'intérêt communautaire en 2012. La compétence transférée par suite à la communauté d'agglomération a entraîné de droit la mise à sa disposition immédiate de ses collections. Aucun procès-verbal n'a cependant été établi à cet effet – précisant la consistance, la situation juridique et l'état des biens concernés – entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale, en méconnaissance des dispositions de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La liste des biens mis à disposition dressée lors du transfert de compétence n'a du reste pas été actualisée depuis 2012, malgré les acquisitions d'œuvres intervenues depuis lors.

La communauté d'agglomération ne s'est pas encore appropriée, en tous ses effets et éléments constitutifs, la compétence qui lui a été transférée. En particulier, la commune continue d'assumer les acquisitions et les prêts d'œuvres, sans fondement légal, ne disposant pas plus de la compétence en matière muséale que des collections, transférées à l'intercommunalité depuis 2012.

Pour le reste, la gestion courante des collections est assurée de façon professionnelle. Le musée est en outre doté d'un plan de sauvegarde des œuvres, devant permettre de faire face à des situations susceptibles de menacer les biens d'intérêt patrimonial.

Un musée qui manque de stratégie et d'outils de pilotage

Montluçon Communauté n'a pas défini de stratégie de développement du musée et son projet de territoire, récemment adopté, n'aborde la thématique de la culture qu'en termes d'orientations générales.

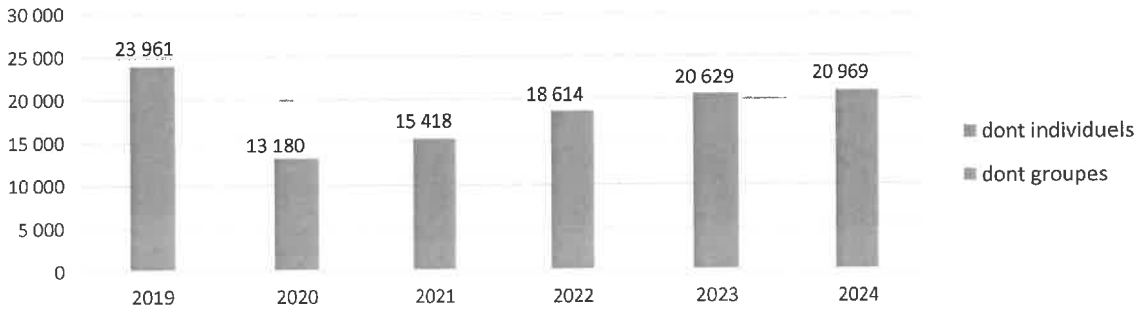
Le projet scientifique et culturel du musée, validé dès 2008 en anticipation d'une ouverture intervenue en 2013, n'a jamais été actualisé depuis lors. Ce document, dont l'élaboration est obligatoire selon les exigences du code du patrimoine, constitue pourtant un élément fondamental en ce qu'il doit définir les axes prioritaires, stratégiques et opérationnels, sur la base d'un état des lieux qui reste à dresser, près de 13 ans après l'ouverture de l'établissement.

Certes, le musée retrace régulièrement l'activité de la saison écoulée, mais de façon descriptive et sans dimension évaluative. C'est particulièrement le cas pour les actions de médiation ou pour les expositions temporaires organisées à raison d'une par an, ou encore les événements qu'il porte comme le « Guitar fest » : aucun bilan n'est établi en matière d'appréciation de leur portée, de notoriété, de mesure de fréquentation, ou de conquête de nouveaux publics. L'organisation des expositions temporaires ne répond pas, au demeurant, à des objectifs préalablement définis, notamment en termes de développement de la fréquentation, d'accueil de nouveaux publics, de mise en valeur spécifique de certains caractères des collections, etc.

Une fréquentation modeste

Malgré un objectif de 40 000 visiteurs par an assigné lors de l'ouverture du musée, la fréquentation annuelle n'a jamais dépassé 25 000 visiteurs, à l'exception de l'année 2015. Elle n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant crise sanitaire de 2020-2021.

Graphique n° 1 : Fréquentation du musée entre 2029 et 2024



Source : Montluçon Communauté.

Le musée ne connaît pas (ou très peu) le profil de ses visiteurs. Il se trouve ainsi démuni pour identifier les axes d'actions susceptibles d'élargir et diversifier les publics accueillis.

Les actions de médiation sont variées, bien que demeurant pour l'essentiel tournées en direction des scolaires et des jeunes. L'offre reste modeste pour ce qui est des publics éloignés.

Un coût du service marginalement porté par le visiteur

Le coût brut du musée par visiteur a été estimé par la chambre à 65 € (60 € hors période de crise sanitaire). Il est cependant purement indicatif, en l'absence de tenue d'une comptabilité analytique permettant d'établir un coût complet du service.

Il s'explique par la faible fréquentation et une structure des dépenses où prédominent les frais de personnel et de gestion du bâtiment, largement contraints. Le poids non négligeable des dépenses de communication représente de l'ordre de 12 % du total.

Le coût du service muséal n'est que faiblement supporté par le visiteur, ainsi qu'il en va pour la plupart des musées, à hauteur de 10 % tout au plus. Il est en conséquence principalement porté par le contribuable et l'ensemble des ressources sans affectation spéciale de la communauté d'agglomération.

Tableau n° 1 : Estimation du coût du service, rapporté à la fréquentation du musée

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Coût brut	**1 278 381**	**1 152 867**	**1 025 396**	**1 272 728**	**1 176 582**	**1 148 806**
Coût net	**1 060 344**	**1 070 548**	**907 716**	**1 159 357**	**1 042 547**	**1 009 397**
Nombre de visiteurs	22 960	13 176	14 184	17 181	19 007	21 960
Coût brut par visiteur	**55,7**	**87,5**	**72,3**	**74,1**	**61,9**	**52,3**
Coût net par visiteur	**46,2**	**81,2**	**64,0**	**67,5**	**54,9**	**46,0**
Taux de prise en charge par les visiteurs	*8,4 %*	*6,5 %*	*9,9 %*	*8,2 %*	*10,5 %*	*11,5 %*

Source : données des comptes de gestion et données de fréquentation communiquées par la collectivité.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (performance) : Actualiser le projet scientifique et culturel du musée des musiques populaires, qui date de 2009.

Recommandation n° 2. (régularité) : Mettre à jour et actualiser régulièrement la liste des biens concernés par le transfert de compétences, et traduire comptablement la mise à disposition des biens (au bénéfice de la communauté d'agglomération), conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 57 (Tome I, Titre 3, chapitre 2, 2 – compte 21).

Recommandation n° 3. (régularité) : En conséquence du transfert de compétences, s'approprier la politique d'enrichissement des collections et procéder aux acquisitions d'œuvres, conformément au principe posé à l'article L. 441-2 du code du patrimoine.

Recommandation n° 4. (performance) : Mener une étude sur les publics permettant de mieux connaître leurs besoins et d'identifier les potentiels de développement.

INTRODUCTION

La communauté d'agglomération Montluçon Communauté

La communauté d'agglomération montluçonnaise a été créée le 17 avril 2001, entre les sept communes de Désertines, Domérat, Lavault-Sainte-Anne, Lignerolles, Montluçon, Prémilhat et Saint-Victor. Elle a été rapidement étendue en 2002 aux communes de Lamaids, Quinssaines et Teillet-Argenty. Son siège a été fixé à Montluçon.

Depuis le 1er janvier 2017, la nouvelle intercommunalité, issue de la fusion de la communauté d'agglomération montluçonnaise avec la communauté de communes du Pays de Marcillat-en-Combraille[1], porte le nom de « Montluçon Communauté ». Elle fédère désormais 21 communes, couvrant un territoire de 377,8 km² et rassemblant 59 380 habitants[2].

Située à la frontière ouest du département de l'Allier, elle est la troisième agglomération de l'ancienne région Auvergne en nombre d'habitants, après celles de Clermont-Ferrand et de Vichy. Sa ville-centre, Montluçon, est la commune la plus peuplée du département, devançant Vichy et Moulins[3].

Elle connaît un déclin démographique depuis une quarantaine d'année, avec un recul de l'ordre de 20 %[4]. Sa population est relativement âgée, avec une proportion de 35,6 % de plus de 60 ans en 2022, contre 27,1 % au niveau national.

Le taux de chômage (au sens du recensement) ressortait à 14,4 % en 2022, contre 12,3 % au niveau départemental et 11,3 % au niveau national, et le taux de pauvreté à 18,8 %, pour 14,9 % en France. Le nombre d'emplois dans la zone est passé de 28 143 en 2010 à 26 064 en 2022, en baisse de 7,4 %.

En 2024, la communauté d'agglomération employait de l'ordre de 160 agents et ses dépenses de fonctionnement (budget principal) s'établissaient à 48 M€.

Les équipements culturels déclarés d'intérêt communautaire sont au nombre de quatre : le musée des musiques populaires, le conservatoire de musique André Messager, le centre des cultures et des congrès Athanor, et la maison de la Combraille.

Le musée des musiques populaires, un « musée de France » et d'intérêt communautaire

Le musée de Montluçon a ouvert ses portes en 1959, dans l'enceinte du château des Ducs de Bourbon. Il présente alors l'histoire et l'ethnologie locales, à partir de collections hétéroclites recueillies dans l'Entre-deux-guerres. Le conservateur de l'époque, Jean Favière, prône un musée consacré à la vielle, identitaire de la culture populaire locale, et procède aux premières acquisitions au début des années 1960. Le développement des collections suit la

---

[1] Comprenant onze communes : Arpheuilles-Saint-Priest, Marcillat-en-Combraille, Mazirat, La Petite Marche, Ronnet, Saint-Fargeol, Saint-Marcel-en-Marcillat, Saint-Genest, Sainte-Thérence, Terjat et Villebret.
[2] Données de l'Insee, année 2022.
[3] Données Insee 2022 : Montluçon (33 317 hab.), Vichy (25 702 hab.), Moulins (19 344 hab.).
[4] Données Insee, population mesurée sur le territoire des 21 communes (73 821 en 1982 et 59 380 en 2022).

même orientation : la collection de vielles s'enrichit notamment au cours des années 1970 et 1980 par des dons et des acquisitions.

En 1993, le musée fait l'acquisition d'une importante collection de cornemuses et, en 1997, de guitares électriques.

Le projet de création d'un musée des musiques populaires naît dans les années 2000 d'un double constat : les locaux du musée sont devenus trop exigus pour accueillir l'ensemble des collections et son orientation vers le champ musical pâtit de son image de musée généraliste. Un nouveau bâtiment est ainsi construit sous la maîtrise d'ouvrage de la commune de Montluçon, de 2009 à 2012. Conçu par l'architecte Philippe Texier, il est installé dans les anciens hôtels particuliers Méchain et Charnisay, au cœur de la cité médiévale de Montluçon. L'hôtel Charnisay a été restauré dans son esprit d'origine, alors que seule la façade de l'hôtel Méchain a été conservée, à laquelle y a été adossé un bâtiment contemporain. Le musée des musiques populaires ouvre ses portes au public en juin 2013.

Abrité au sein de ce bâtiment, d'une superficie totale de 3 300 m², le musée des musiques populaires (MuPop) est un « musée de France » au sens de l'article L. 442-1 du code du patrimoine. Il conserve et valorise quelque 3 500 objets, dont près de 2 000 sont exposés[5]. En plus des instruments de musique, sont également présentés des affiches, des cartes postales, des photos, des bannières de sociétés philharmoniques, des vidéos, des disques vinyles, ou encore des machines électroniques comme le jukebox à images ou le scopitone. Au sein du parcours, un système d'écoute, mobile et individuel, permet d'élaborer son propre programme musical ; des écrans tactiles permettent aussi au visiteur de tester ses connaissances sur les instruments de la musique populaire.

L'article L. 442-10 du code du patrimoine prévoit que des conventions conclues entre l'État et les musées de France peuvent préciser les conditions de réalisation des missions dévolues à ces musées. Aucune convention de ce type n'a été à ce jour mise en place pour le MuPop.

L'appellation « musée de France »

Un musée est défini, selon l'article L. 410-1 du code du patrimoine, comme « *toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* ».

L'appellation « musée de France » a été créée par la loi du 4 janvier 2002. Elle est accordée par l'État à près de 1 200 musées, dont 82 % relèvent des collectivités territoriales ou de leurs groupements, 13 % de personnes morales de droit privé et 5 % de l'État.

Le musée labellisé doit répondre à des critères spécifiques :

- engagement sur les missions : conserver, restaurer, étudier, enrichir les collections ; les rendre accessibles au public ; concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion ; contribuer aux progrès et à la diffusion de la recherche ;
- être obligatoirement dirigé par un agent scientifique, issu de la filière culturelle territoriale ou nationale ;
- disposer, en propre ou en réseau avec d'autres musées, d'un service éducatif ;

[5] Près de 7 700 objets ont été récolés dans les collections musicales, tenant compte des fonds en nombre qui ont pu être inventoriés objet par objet.

- tenir à jour un inventaire de ses collections ;
- rédiger un projet scientifique et culturel qui fixe ses grandes orientations.

Les musées qui ont reçu le label « musées de France » sont régis par les articles L. 441-1 et suivants du code du patrimoine et soumis au contrôle scientifique et technique de l'État (article L. 410-2 du code du patrimoine).

Les collections des musées de France sont imprescriptibles (article L. 451-3 du code du patrimoine). Les collections publiques font partie du domaine public et sont inaliénables.

Le musée comprend un parcours musical, qui permet au visiteur de découvrir les tendances musicales propres à chaque période historique :

- les sociétés rurales ;
- le XIX^{ème} siècle, notamment la fanfare et le bal musette ;
- les années 1960, avec l'arrivée du rock'n'roll et de la guitare électrique ;
- l'ère de la musique pop ;
- les années 1980, avec notamment le funk, le rap, le disco, le rock français et alternatif.

Il propose également un parcours instrumental, exposant au visiteur les collections de vielles, de cornemuses, d'accordéons et de guitares.

Le transfert du musée à l'intercommunalité

Le musée a été déclaré d'intérêt communautaire par délibération du conseil communautaire du 6 novembre 2012, dans le but de *« doter la communauté de l'agglomération montluçonnaise et sa région d'un projet culturel global, conçu et structuré autour de la création d'un musée consacré à l'histoire des musiques populaires en France depuis 150 ans »*, avec la volonté de faire du musée *« un acteur majeur du développement touristique et un pôle d'animation culturelle »*.

Par délibération du 28 juin 2012, le conseil municipal de Montluçon avait au préalable approuvé le principe du transfert, sollicitant l'examen des modalités et des conditions au titre de l'intérêt communautaire. Il en a approuvé les modalités de transfert par délibération du 15 novembre 2012.

Le bâtiment a été cédé en 2013 par la commune de Montluçon à la communauté d'agglomération, au prix de 11,9 M€ (HT). Sur cette base, la valeur totale de l'équipement atteint quelque 16,9 M€ (HT), l'intercommunalité ayant pour sa part réalisé des travaux à hauteur de près de 5,2 M€ depuis le transfert[6]. La commune n'a pas entendu transférer en pleine propriété les collections musicales.

La commune de Montluçon détient d'autres collections, dont elle assure la gestion : beaux-arts, fonds photographiques, objets ethnologiques, faïences, mobilier archéologique, collections d'histoire naturelle. L'ensemble des collections, musicales et non musicales, est labellisé « musée de France ».

Le contrôle effectué par la chambre a porté sur les points suivants :

- la gouvernance et la stratégie ;

[6] Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, *« communauté d'agglomération Montluçon communauté – exercices 2012 à 2017 »*, rapport d'observations définitives, septembre 2020.

- l'organisation, les moyens humains et financiers ;
- la gestion de l'activité, avec une attention particulière sur la politique de développement des publics.

1 UNE GOUVERNANCE DÉPOURVUE DE STRATÉGIE FORMALISÉE

1.1 La gouvernance communautaire

Sur la période examinée, le conseil communautaire a délibéré régulièrement sur les questions intéressant le musée : fixation des tarifs d'entrée et des prestations délivrées (telles que la location d'espaces), des tarifs de vente d'ouvrages ou de produits dérivés du musée, approbation de conventions de partenariat, etc.

Un vice-président est délégué à la culture et au patrimoine. Il bénéficie d'une délégation très large, peu précise en termes de contenu et de portée : *« traiter des questions relatives à la culture et au patrimoine. La délégation de fonctions comporte également la délégation de signature »*. Il en est d'ailleurs de même pour l'ensemble des vice-présidents : si la délégation de fonction détermine le domaine concerné, les actes dont la signature est autorisée ne sont pas définis de façon précise. Or de telles délégations de signature, consenties en des termes trop généraux, sont considérées comme irrégulières par le juge administratif[7].

Une commission « développement culturel » se réunit régulièrement, préalablement aux réunions du conseil communautaire, pour examiner les projets de délibération concernant son champ d'intervention. La réunion de cette commission est également l'occasion de présenter des points pour information. C'est notamment le cas pour le MuPop.

Jusqu'en 2022, le rapport d'activité annuel du musée était présenté devant la commission. Depuis 2023, sont exposés en commission les projets pour l'année à venir (en termes d'expositions, d'événements, d'actions de médiation, etc.), les actions de communication programmées ainsi que le bilan des projets et actions menés au cours de l'année précédente. Bien que ces documents, notamment les bilans, restent très généraux et descriptifs, leur présentation participe positivement de la transparence de l'action muséale auprès des élus. La chambre relève néanmoins que peu d'éléments de bilan sont communiqués en termes d'actions de médiation ou sur le coût et les retombées des expositions temporaires, et que les bilans n'ont aucune dimension évaluative.

Le rapport annuel d'activité de la communauté d'agglomération comporte par ailleurs une partie synthétique consacrée au musée.

1.2 La culture pour le moment encore absente du projet communautaire

Le conseil communautaire n'a pas défini de stratégie de développement du MuPop.

---

[7] CE, 18 février 1998, *commune de Conflans-Sainte-Honorine*, n° 152572.

En 2021, après l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal et du plan climat air énergie territorial, correspondant au périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI) élargi en 2017, la communauté d'agglomération a entamé l'élaboration du projet de territoire. Celui-ci, adopté par le conseil communautaire lors de sa séance du 17 juin 2024, reste très général, notamment en matière culturelle. Figure dans les orientations stratégiques, la valorisation de la culture et du patrimoine au service de l'identité du territoire et comme leviers du rayonnement de celui-ci. Aucun plan d'actions opérationnel découlant des orientations stratégiques n'a été établi.

Enfin, ce n'est que très récemment que l'élaboration du projet culturel du territoire a été engagée sur la base d'un diagnostic établi fin 2024. Confiée au pôle d'équilibre territorial et rural « Pays de la vallée de Montluçon et du Cher », la démarche n'a pas encore abouti.

1.3 Un projet scientifique et culturel très ancien

L'article L. 441-2 du code du patrimoine prévoit l'obligation pour les musées de France d'établir *« un projet scientifique et culturel, qui précise la manière dont sont remplies [les] missions. Le projet inclut un volet éducatif qui précise les activités et partenariats proposés aux établissements d'enseignement scolaire »*. L'article D. 442-15 du même code conditionne l'octroi d'une subvention de l'État en soutien d'un projet de construction, d'extension ou de réaménagement d'un « musée de France », à l'approbation préalable d'un projet scientifique et culturel par l'autorité administrative compétente pour accorder la subvention.

Selon les préconisations du service des musées de France[8], après un état des lieux comportant des éléments de bilan de l'existant et de diagnostic, le projet scientifique et culturel doit dégager les grands axes prioritaires (objectifs stratégiques et opérationnels) et les expliciter. Selon ces mêmes préconisations, le projet est validé par approbation de l'assemblée délibérante de la collectivité propriétaire des collections ; il doit être transmis à la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour examen, en lien avec les services experts du ministère de la culture. Après examen du projet, la DRAC adresse ensuite l'avis définitif du ministère de la culture au propriétaire des collections. Toujours selon les directives des services du ministère de la culture, le projet a une durée de vie limitée et doit être actualisé régulièrement après quelques années de mise en œuvre.

Le premier projet scientifique et culturel du musée des musiques populaires a été lancé en 2003 et approuvé en 2008. Il a été conçu dans l'optique de créer un musée exclusivement consacré aux musiques populaires et de l'implanter dans un édifice spécialement conçu à cet effet.

Il décline de façon précise le concept de musée des musiques populaires, son adéquation avec le contenu des collections musicales, les objectifs, les partis pris muséographiques, le contenu des parcours permanents, les orientations en termes de conservation et de recherche, de programmation d'expositions temporaires et les perspectives, portant notamment sur sa structuration juridique, les partenariats à développer et les publics visés. En déterminant

[8] Cf. la fiche pratique « muséofiche » de juin 2020, rédigée par le service des musées de France du ministère de la culture.

clairement les orientations et la stratégie du musée en devenir, ce premier projet scientifique et culturel a rempli sa fonction de cadrage et de référence.

Il a été complété en août 2009, à la demande de la DRAC, d'une note générale concernant les musées de Montluçon, tenant compte de leur recomposition – des collections comme des sites les abritant – découlant de la création du musée des musiques populaires. Cette note dressait également des perspectives d'évolution de ce dernier, sur l'enrichissement de ses collections, l'extension de son champ chronologique ou encore de sa place au sein du projet culturel montluçonnais à définir.

Le projet scientifique et culturel n'a depuis lors fait l'objet d'aucune évolution, en particulier à l'occasion de l'inauguration des nouveaux locaux du musée en 2013.

La chambre relève que le projet scientifique et culturel est ancien : il date de 2009 dans sa version actualisée, soit quelque quatre années avant la création effective du MuPop et son transfert à la communauté d'agglomération, en 2013. Le profil de poste du nouveau chef d'établissement nommé en février 2022 prévoit au premier rang de ses missions l'élaboration du projet scientifique du musée. Pourtant, un nouveau projet scientifique et culturel n'est toujours pas à l'ordre du jour. Une première trame a seulement été rédigée en 2020. Aucun délai n'a été fixé pour la finalisation du document, qui ne figure plus au nombre des priorités de la communauté d'agglomération.

Si le premier projet scientifique et culturel était bien adapté aux circonstances de la création du musée, le MuPop apparaît aujourd'hui dépourvu d'un cadre actualisé, déterminant sa stratégie, ses ambitions et sa feuille de route sur la base d'un état des lieux qui reste à établir, plus de dix ans après sa création.

La chambre recommande en conséquence à la communauté d'agglomération d'actualiser le projet scientifique et culturel, permettant d'adapter la stratégie de développement du musée et de fixer un cadre à l'activité muséale. L'implication de l'assemblée délibérante dans la démarche lui permettrait, d'une part de se l'approprier et, d'autre part, de constituer un vecteur de communication et de promotion.

Recommandation n° 1. (performance) : Actualiser le projet scientifique et culturel du musée des musiques populaires, qui date de 2009.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté d'agglomération n'a pas défini les orientations stratégiques du musée à l'occasion de son transfert, en vue notamment d'en faire un acteur essentiel du développement culturel et touristique.

Le projet scientifique et culturel du musée, document définissant sa stratégie, est désormais très ancien et daté. Validé en 2008 et complété en 2009, avant donc la création et l'ouverture du nouveau musée au public, il n'a depuis fait l'objet d'aucune actualisation.

En l'absence d'état des lieux près de 13 ans après sa création, le musée se trouve ainsi dépourvu d'un cadre stratégique actualisé pour y inscrire son action.

2 UNE ORGANISATION MARQUÉE PAR UNE ÉVOLUTION RÉCENTE ET LA STABILITÉ DES MOYENS HUMAINS

2.1 L'évolution de l'organisation du musée

Le MuPop est géré en régie directe par la communauté d'agglomération : il n'a ni personnalité juridique ni autonomie financière. La constitution d'un établissement public de coopération culturelle (EPCC)[9] avait été envisagée dès la préfiguration du musée, sans parvenir cependant à se concrétiser. Le projet scientifique et culturel de 2008 faisait en effet état d'une telle perspective : en considération de l'ambition assignée au musée en termes de rayonnement et de fréquentation, la constitution d'un EPCC apparaissait alors la structure la mieux adaptée pour le gérer, en permettant d'associer à la commune de Montluçon, l'État et d'autres collectivités, notamment le département et la région. L'option du transfert du musée à la communauté d'agglomération paraît avoir tiré un trait sur cette perspective.

Le musée est un service de la direction de la culture et du patrimoine de l'intercommunalité, qui relève depuis le 1er janvier 2024 de la direction générale adjointe « Valorisation et rayonnement »[10]. Le directeur général adjoint assure également les fonctions de directeur de la culture et du patrimoine.

Si le musée est un service de la communauté d'agglomération, certains de ses agents remplissent des missions pour le compte de la commune :

- en application d'une convention du 16 novembre 2012, relative à la conservation des collections non mises en dépôt auprès de la communauté d'agglomération. Celle-ci définit la répartition de la quotité de travail entre les deux organismes pour trois agents du musée ;
- par l'effet d'une convention de décembre 2020 de mise à disposition de services entre Montluçon Communauté et la commune de Montluçon, régissant les modalités d'organisation administrative et financière des mises à disposition de service.

Les montants remboursés par la commune à la communauté d'agglomération dans ce cadre ont fluctué d'une année sur l'autre, avec une évolution tendancielle à la hausse et un pic en 2024, du fait principalement du projet relatif au château des Ducs de Bourbon (cf. *infra*).

Tableau n° 2 : Montants remboursés par la commune à la communauté d'agglomération pour les missions effectuées par les agents du MuPop

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Convention de 2012	36 937	35 686	35 431	34 358	38 178	-
Convention de 2020	-	15 041	77 325	71 077	107 834	204 747
TOTAL	**36 937**	**50 727**	**112 756**	**105 435**	**146 012**	**204 747**

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

[9] Articles L. 1431-1 à L. 1431-9 du CGCT.

[10] La direction de la culture relevait jusque-là de la direction générale adjointe « Famille, vie locale et solidarités ». Celle-ci a été scindée en deux, une direction générale adjointe « Valorisation et rayonnement » d'une part et une direction générale adjointe « Famille, solidarités » d'autre part.

Le musée a récemment fait l'objet d'une réorganisation importante ayant pris effet au 1er janvier 2024, dans le cadre de celle de la direction de la culture et du patrimoine (cf. organigrammes en annexe n° 1). Alors que le musée comprenait jusque-là un pôle assurant les missions de conservation, composé de six agents, celui-ci a été transformé en délégation à la conservation et à la valorisation du patrimoine, rattachée directement au directeur de la culture. Le musée reste un service de la communauté d'agglomération, tandis que la délégation à la conservation nouvellement créée est un service mutualisé.

Il s'ensuit que les fonctions de gestion, d'animation et de médiation d'une part, et celle de conservation d'autre part, sont désormais disjointes en termes d'organisation et de relation hiérarchique. Les articulations entre ces fonctions ont fait l'objet d'une note de service du directeur général des services, succincte, recensant les principales activités revenant à la direction du MuPop d'une part, et celles incombant à la direction de la délégation à la conservation et à la valorisation du patrimoine d'autre part, sans traiter cependant des espaces d'interférence entre les deux périmètres d'intervention.

Aux dires des responsables administratifs rencontrés, les relations entre services seraient au quotidien plutôt fluides. Il reste que, de l'avis de la chambre, cette organisation « bicéphale » est de nature à affecter la cohérence de fonctions qui relèvent nécessairement de la direction d'une seule et même entité. Ce d'autant plus que le projet scientifique et culturel, désormais daté, n'offre pas de cadre de référence actualisé. La chambre engage donc la collectivité à questionner ce partage des rôles et des responsabilités.

2.2 La direction du musée

Le musée a été dirigé depuis sa création en 2013 par deux directeurs successifs. L'actuelle directrice a pris ses fonctions en février 2022, après y avoir occupé depuis mai 2020 le poste de chargé des publics et de la communication. Elle avait antérieurement réalisé, entre octobre 2019 et mars 2020, une mission de conseil pour le musée (cf. *infra* sur cette mission).

En application des articles L. 442-8 et R. 442-du code du patrimoine, les activités scientifiques des musées de France sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant les qualifications requises, soit *« les fonctionnaires appartenant à des corps ou cadres d'emplois ayant vocation statutaire à exercer des missions de conservation ou d'autres missions scientifiques liées aux collections dans les musées publics »*[11], soit les personnes reconnues comme *« présentant les qualifications équivalentes à celles* [de ces] *fonctionnaires »*.

Les activités scientifiques d'un « musée de France » sont précisées au code du patrimoine. Elles recouvrent plusieurs missions fondamentales au nombre desquelles, notamment, conserver, étudier, enrichir les collections, les rendre accessibles au public le plus large. En termes de contenu, il s'agit de l'inventaire, de la documentation, de la conservation, de la définition et la mise en œuvre du projet scientifique et culturel, des orientations en termes de médiation, de diffusion de la culture scientifique, etc. Ces activités figurent dans les missions principales mentionnées dans la fiche de poste du directeur de musée comme dans la déclaration de vacance d'emploi publiée en septembre 2021.

[11] En pratique, il s'agit d'agents de la filière culturelle, principalement les conservateurs du patrimoine.

Le premier directeur du musée, de 2013 à 2021, était conservateur du patrimoine. L'actuelle directrice est agent non titulaire, recrutée sur un contrat à durée déterminée de catégorie A, sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale[12].

Les règles relatives à la fonction publique permettent, à titre dérogatoire, le recrutement d'agents contractuels sur des emplois normalement réservés à des fonctionnaires, notamment lorsqu'aucun candidat fonctionnaire n'a pu être recruté ou en raison de la nature des fonctions. En particulier, un agent contractuel peut être nommé sur un poste de direction de musée, pour autant qu'il satisfait aux conditions de qualification exigées pour exercer la responsabilité des activités scientifiques d'un « musée de France ».

Au cas d'espèce, l'avis de vacance du poste de directeur du musée, publié en septembre 2021, prévoit la possibilité de recruter un contractuel sous réserve du constat infructueux du recrutement d'un fonctionnaire. Il précise que le poste est un poste d'agent de catégorie A, devant être pourvu prioritairement par un conservateur du patrimoine.

Or il ressort de l'examen du dossier de la directrice, recrutée sur le poste en 2022, qu'elle est titulaire d'un simple diplôme universitaire de technologie, spécialité information et communication. Un tel diplôme de niveau 5 (bac+2) ne permet tout d'abord pas d'être recruté sur un contrat d'agent de catégorie A, qui exige de justifier au moins de la détention d'un diplôme de niveau 6 (bac+3). Il ne correspond par ailleurs pas aux qualifications requises, en application du code du patrimoine, pour exercer les fonctions de direction d'un « musée de France » et la responsabilité des activités scientifiques.

La chambre relève qu'il en était déjà allé de même pour le poste que l'intéressée a occupé précédemment au sein du musée, poste de chargé des publics également à pourvoir par un agent de catégorie A et qu'elle a occupé :

- de mai à décembre 2020, sur la base de trois contrats successifs à durée déterminée, pris sur le fondement de l'article 3 1° de la loi du 26 janvier 1984 autorisant le recrutement d'agents non titulaires pour motif d'accroissement temporaire d'activité ;
- à partir de janvier 2021, dans le cadre d'un contrat à durée déterminée d'une durée de trois ans, pris sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi du 26 janvier 1984 autorisant le recrutement d'agents non titulaires sur des postes permanents, lorsqu'aucun candidat fonctionnaire n'a pu être recruté ;
- sans aucune motivation quant à l'accroissement temporaire d'activité pour l'établissement des trois premiers contrats.

C'est donc en méconnaissance du cadre légal en vigueur que la communauté d'agglomération a procédé au recrutement, en 2022, de l'actuelle directrice du musée, l'irrégularité du recrutement originel persistant malgré le renouvellement du contrat de l'intéressée, intervenu au début de l'année 2025.

[12] Dispositions autorisant le recrutement d'agents contractuels sur emplois permanents sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté, codifiées depuis au code général de la fonction publique, à l'article L. 332-8 2°.

2.3 Des effectifs stables

Au 31 décembre 2023, l'équipe du musée se compose de 15 agents, représentant 14,4 emplois équivalent temps plein (ETP)[13], et marquant une baisse de plus de 2 ETP sur la période, qui s'explique pour l'essentiel par l'accueil en formation de deux apprentis en 2019. Au 31 décembre 2024, elle ne comporte plus que huit emplois, en conséquence du transfert des agents du pôle conservation à la délégation à la conservation et au patrimoine, service mutualisé entre la commune et la communauté d'agglomération. En neutralisant les effets de la réorganisation et du transfert d'effectifs subséquent, l'équipe attachée au musée est restée stable depuis 2021.

Tableau n° 3 : Évolution des effectifs et des équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre de chaque année

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Direction	*1,0*	*1,0*		*1,0*	*1,0*	*1,0*
Administration	*1,0*	*1,0*		*1,0*	*1,0*	*1,0*
Accueil, médiation	*7,6*	*7,0*	*6,6*	*4,6*	*4,5*	*5,0*
Conservation	*5,9*	*5,8*	*6,9*	*6,9*	*6,9*	-
Bâtiment	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*1,0*	*1,0*
Total ETP	**16,5**	**15,8** *-4,2 %*	**14,5** *-8,2 %*	**14,5** -	**14,4** *-0,7 %*	**8,0** **ns**
Sous-total ETP, hors mission de conservation	**10,6**	**10**	**7,6**	**7,6**	**7,5**	**8**
Total effectifs	**17**	**16**	**15**	**15**	**15**	**8**
dont catégorie A	*2*	*3*	*2*	*2*	*2*	*1*
dont catégorie B	*1*	*1*	*2*	*5*	*5*	*4*
dont catégorie C	*12*	*12*	*11*	*8*	*8*	*3*
dont apprenti	*2*	-	-	-	-	-
dont titulaires	*15*	*15*	*12*	*10*	*9*	*2*
dont contractuels besoins permanents(*)			*1*	*4*	*5*	*4*
dont contractuels besoins temporaires(**)		*1*	*2*	*1*	*1*	*2*
dont apprenti	*2*					

Source : Montluçon Communauté, retraitement chambre régionale des comptes - (*) : recrutés sur le fondement de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique - (**) : recrutés sur le fondement des articles L. 332-13 du code général de la fonction publique (ou L. 332-23).

Les agents de catégorie C représentent de 60 % à 70 % des effectifs. Jusqu'en 2021, l'équipe du musée était principalement composée d'agents titulaires, qui en représentaient plus de 80 % des effectifs ; depuis lors, la proportion d'agents contractuels a explosé, atteignant 75 % fin 2024. Les agents contractuels attachés au musée ont pour la plupart été recrutés sur emplois permanents : c'est en particulier le cas du directeur, du chargé des publics et de l'administrateur, ainsi que de l'un des agents chargés de l'accueil et de la médiation. Selon la collectivité, cette augmentation s'explique par les difficultés de recrutement qu'elle rencontre depuis quelques années, liées au manque de candidatures adaptées ou aux prétentions salariales de certaines d'entre elles.

La masse salariale a peu augmenté, en relation avec la stabilité des effectifs constatée.

[13] Les emplois équivalent temps plein (ETP) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, temps non complet).

Tableau n° 4 : Évolution de la masse salariale des agents du musée (périmètre courant)

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Masse salariale totale	647 145	643 084	646 921	651 309	630 110	420 333
Évolution		*-0,6 %*	*+0,6 %*	*+0,7 %*	*-3,3 %*	*-33,3 %*

Source : extractions fournies par Montluçon Communauté (chapitre 012).

2.4 La continuité du service

Lors de sa séance du 14 juin 2021, le conseil communautaire a été appelé à délibérer en vue de respecter la durée légale du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, avec effet au 1er janvier 2022, la loi ayant mis fin aux dispositifs dérogatoires prolongés en 2001.

Le règlement du temps de travail prévoit, dans son article 1.1.4, l'annualisation du temps de travail pour les services et les fonctions ayant un cycle de travail spécifique, compte tenu de leurs missions et des attentes et besoins des usagers. Le MuPop, pour la partie de son activité relative à l'accueil, est du nombre des services concernés.

Un règlement intérieur spécifique à l'accueil du musée a été adopté. Il a été dernièrement mis à jour par délibération du conseil communautaire du 10 juin 2025, aux fins de préciser les modalités d'organisation du temps de travail.

Selon l'amplitude des horaires d'accueil du public, le temps de travail est aménagé comme suit :

Tableau n° 5 : Amplitude d'ouverture du musée et temps de travail

	Janvier	Basse Saison (février-avril et septembre-décembre)	Haute saison (mai-août)
Ouverture au public	Fermeture	Du mardi au samedi, de 10h à 17h	Du mardi au dimanche, de 10h à 18h
Nombre d'heures d'ouverture au public par semaine	Aucune	35 heures, réparties sur cinq jours	48 heures, réparties sur six jours
Temps de travail hebdomadaire	32 heures	33 heures	37 heures

Depuis juin 2025	Mars	Basse Saison (septembre-février)	Haute saison (avril-août)
Ouverture au public	Fermeture	Du mardi au samedi, de 10h à 17h	Du mardi au dimanche, de 10h à 18h
Nombre d'heures d'ouverture au public par semaine	Aucune	35 heures, réparties sur cinq jours	48 heures, réparties sur six jours
Temps de travail hebdomadaire	30 heures	33 heures	37 heures

Source : Montluçon Communauté, retraitement chambre régionale des comptes.

Pour tous les agents, le jour de repos hebdomadaire fixe est le lundi, jour de fermeture du musée, sauf au mois de mars. Le musée est fermé les 1er janvier, 1er mai et 25 décembre : il est ainsi en moyenne accessible au public 259 jours par an.

Afin de pouvoir assurer l'accueil du public, le règlement précise que trois agents au moins doivent être présents simultanément.

Des plannings, tenus par la direction du MuPop, permettent d'organiser la présence effective des agents pour assurer l'accueil durant l'ouverture du musée ; ils constituent aussi un outil de suivi des temps de travail des agents. Les horaires sont en général décalés entre les agents en début et en fin de journée compte tenu de l'amplitude d'ouverture au public, aucun agent ne se retrouvant seul pour effectuer la fermeture de l'établissement.

Afin d'assurer la continuité de l'accueil du public durant la période estivale, le musée a recours à des saisonniers, au nombre de cinq à six en moyenne sur l'ensemble de l'année, représentant à peine 0,6 emploi équivalent temps plein.

Le recours aux heures supplémentaires rémunérées est limité : le volume annuel moyen n'a pas dépassé 46 heures par an sur la période de contrôle, d'où un niveau d'indemnités contenu à un montant total de 600 € et ayant bénéficié à un effectif réduit de quatre agents.

Le contrôle n'a pas identifié de difficulté particulière rencontrée par le musée pour assurer la continuité du service.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs du musée sont demeurés stables sur la période contrôlée. Aucune difficulté particulière n'a été relevée en matière de continuité du service.

La réorganisation récente, qui aboutit à dissocier les activités de conservation de celles de gestion, d'animation et de médiation, activités étroitement imbriquées, est porteuse d'incohérences et de conflits de compétences potentiels. La chambre invite la collectivité à interroger ce partage des responsabilités.

Il ressort aussi du contrôle que c'est en contradiction avec le cadre légal en vigueur, tenant en particulier au positionnement du niveau de responsabilité du poste, que la communauté d'agglomération a procédé au recrutement sous statut de contractuelle de catégorie A de l'actuelle directrice.

3 UN COÛT ESSENTIELLEMENT ASSUMÉ PAR LE CONTRIBUABLE

Sur la période de contrôle, les budgets ont été présentés par la communauté d'agglomération par référence aux instructions budgétaires et comptables M 14, puis M 57 depuis le 1er janvier 2024, avec un vote des crédits par nature.

Les dépenses de fonctionnement de Montluçon Communauté sont de l'ordre de 43 M€ et celles d'investissement de 14 M€ : le MuPop en représente respectivement 2,5 % et 0,5 %.

Les dépenses et les recettes du musée sont retracées pour l'essentiel au budget principal de la collectivité, ainsi qu'au budget annexe de la « boutique » du MuPop, qui propose des articles à la vente. Le budget annexe a été créé par délibération du 25 mars 2013, relative à l'adoption du budget primitif pour 2013, sur le motif de devoir appliquer, selon la communauté d'agglomération, la nomenclature M 4 intéressant les services publics à caractère industriel et commercial.

Les montants enregistrés au budget annexe sont très modestes, de l'ordre en moyenne de 41 000 € en dépenses et 27 000 € en recettes, entre 2019 et 2024. Par suite, la boutique du musée relève bien plus d'une simple activité commerciale accessoire du service public, en l'occurrence de caractère administratif, que constitue le musée, pouvant être retracé au budget principal selon des modalités spécifiques de prise en charge des opérations assujetties à la TVA.

Dans ces conditions, la création d'un budget annexe ne procédant aucunement d'une obligation légale et constituant par essence un aménagement au principe d'unité budgétaire, la chambre engage la communauté d'agglomération à questionner le maintien de cette composante du budget communautaire, qui plus est soumise à des contraintes de strict équilibre des dépenses par les recettes commerciales.

3.1 Une connaissance des coûts à améliorer

La comptabilité applicable à la communauté d'agglomération et la structuration de son système d'information financière permettent d'appréhender les dépenses et les recettes directes du musée, mais de façon non exhaustive.

L'instruction M 57 prévoit l'application d'une nomenclature fonctionnelle qui permet, par le classement des dépenses et des recettes par fonction, de *« répondre aux besoins d'information d'ordre politique, économique ou statistique »*. Cette nomenclature a été *« conçue comme un instrument d'information destiné à faire apparaître par activité, les dépenses et les recettes d'une entité »*.

Il ne s'agit néanmoins pas d'une comptabilité analytique, permettant de dégager les coûts et les prix de revient propres à un service ou un équipement. La communauté d'agglomération n'a pas mis en œuvre une telle comptabilité, s'agissant du musée des musiques populaires.

La nomenclature fonctionnelle établie par l'instruction M 57 permet d'identifier les recettes et les dépenses du MuPop, qui figurent à la rubrique « 314- Musées », rattachée à la sous fonction « 31- Culture »[14].

Le système d'information financière de la collectivité est paramétré en sorte, notamment, d'identifier le service gérant les crédits et le service bénéficiaire. Outre les dépenses et les recettes effectuées directement par le musée, celles réalisées à son bénéfice par d'autres directions ou services sont ainsi ventilées au niveau de la rubrique « musées ». C'est le cas pour la direction des ressources humaines (masse salariale et frais de mission des agents du musée), les services chargés du patrimoine immobilier (dépenses relatives à la gestion du bâtiment,

[14] En nomenclature M 14 : rubrique « 322- musées », rattachée à la sous fonction « 32- conservation et diffusion des patrimoines ».

telles que les dépenses de fluides et d'énergie), le service juridique (assurances), le service informatique (téléphonie).

Ce n'est en revanche pas le cas pour les dépenses informatiques (logiciels métier, équipements informatiques, etc.), les dépenses de gestion des véhicules affectés au musée, les dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments, ou encore les dépenses de communication. La modification du cadre de gestion au sein du logiciel financier, opérée par la collectivité durant la période de contrôle -notamment à l'occasion de la préparation du passage à la nomenclature M 57-, a entraîné une perte d'information significative quant à la ventilation des dépenses pouvant être rattachées au musée. C'est particulièrement le cas pour les dépenses de communication depuis 2021, ou encore les dépenses d'entretien et de réparation des bâtiments publics depuis 2023. Ces dépenses devraient pourtant être ventilées, en application de l'instruction M 57, au sein de la rubrique « musées » dans la sous-fonction « culture ». Pour ces dépenses, la collectivité est néanmoins en mesure de les identifier grâce au libellé de l'opération ou au marché concerné.

Par ailleurs, il apparaît que les fluctuations observées d'une année sur l'autre, sur certaines imputations comptables, ne correspondent pas aux variations de montants des dépenses ou des recettes en question mais à des incohérences de comptabilisation d'un exercice à l'autre, témoignant d'un défaut de continuité des méthodes.

Rapprocher dépenses et recettes intéressant le musée nécessite ainsi d'effectuer des retraitements et des recoupements, une telle démarche ne garantissant toutefois pas d'en retracer l'exhaustivité.

Les charges indirectes ne sont quant à elles pas identifiées (maintenance informatique, éléments intervenant dans le calcul du coût de possession des véhicules, coûts des services support, etc.) ; leur estimation nécessiterait une démarche spécifique, permettant d'élaborer des clés de calcul et de répartition pour les rattacher au musée.

Dans ces conditions, le coût complet du musée est inconnu de la communauté d'agglomération. La connaissance du coût du service muséal lui permettrait pourtant d'éclairer l'impact des décisions qu'elle prend, ne serait-ce que dans le cadre de sa politique tarifaire.

Les développements qui suivent se fondent, par conséquent, sur les seules recettes et dépenses ayant donné lieu à ventilation sur la rubrique « musée », complétées :

- des extractions fournies par la collectivité, concernant les dépenses de communication et d'entretien et de réparation ;
- de l'exploitation par la chambre des comptes du comptable public, pour obtenir les données relatives au remboursement des charges pour le personnel du musée effectuant des missions pour le compte de la commune.

3.2 Des recettes de fonctionnement modestes

Les recettes de fonctionnement du musée sont composées de produits issus de la billetterie (y compris ceux relatifs aux prestations diverses et actions de médiation), des subventions allouées par la direction régionale aux affaires culturelles (DRAC), ainsi que des ventes d'objet effectuées au titre de la boutique. Les produits de billetterie en représentent 67 % et ceux de la boutique 23 %.

Le montant des recettes est demeuré globalement stable sur la période, à l'exception de l'année 2020 affectée par le contexte de crise sanitaire.

Tableau n° 6 : Recettes du musée entre 2019 et 2024

En €	Billetterie	Boutique	Subventions DRAC	Autres	TOTAL	*pm : fréquentation*
2019	83 563	24 079	18 000	14 655	**140 297**	*22 960*
2020	58 731	15 778	2 544	1 204	**78 257**	*13 176*
2021	61 102	40 697	15 000	36	**116 835**	*14 184*
2022	78 402	25 662	8 000	-	**112 064**	*17 181*
2023	95 560	28 320	-	8 000	**131 880**	*19 007*
2024	101 100	30 766	7 000	-	**138 866**	*21 960*

Source :extractions fournies par Montluçon Communauté.

Les recettes de billetterie progressent depuis 2022, après une érosion sensible observée en 2020 et 2021 en conséquence des périodes de fermeture du musée imposées par les mesures restrictives de circulation de l'état d'urgence sanitaire. Leur niveau a retrouvé en 2023 celui de 2019, et connu une nette progression en 2024.

Les recettes de la boutique ont crû de 5 % l'an en moyenne entre 2019 et 2024. Elles ont retrouvé dès 2021 leur niveau d'avant la crise sanitaire, avec prise en compte d'une dotation exceptionnelle de 21 027 € versée par l'État, en application de l'article 26 de la loi du 9 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, instituant au profit des régies constituées pour l'exploitation d'un service public industriel et commercial un mécanisme de compensation de la diminution des recettes réelles de fonctionnement et de l'épargne brute, induite par l'épidémie de covid-19[15].

Les subventions attribuées par la DRAC, d'un montant annuel de près de 8 500 € en moyenne, viennent en soutien des expositions temporaires (« Les tubes de l'été », « Les Pauls » ou plus récemment « Le Golf Drouot »), ainsi que des actions de médiation et de programmation.

3.3 Des dépenses de fonctionnement en grande partie contraintes

Les dépenses du musée, ressortant directement de la nomenclature fonctionnelle et du système d'information financière, sont de trois types (cf. annexe n° 2) :

- les dépenses liées à la gestion du bâtiment (eau et assainissement, énergie, surveillance et propreté des lieux, contrôles périodiques et réglementaires des installations du bâtiment, maintenance, entretien et dépannage des installations de surveillance et de sécurité, entretien et maintenance du bâtiment). Elles sont gérées pour partie par la direction du patrimoine, correspondant pour l'essentiel à des prestations et interventions externalisées sur marchés publics ;

[15] Le montant versé correspond à la diminution de l'épargne brute (différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement) constatée entre 2019 et 2020.

- les dépenses de fonctionnement courant (fournitures d'entretien et de petit équipement, frais d'affranchissement et bancaires, etc.). Elles comprennent pour près de 50 % des remboursements opérés au bénéfice de la commune de Montluçon[16], pour frais de téléphone, fournitures administratives, reprographie, assurance, et fluides ;
- les dépenses liées à l'activité muséale (relatives à l'organisation d'expositions, de manifestations, à la médiation culturelle ou encore à la communication), incluant celles de la boutique du musée.

Les dépenses liées à la gestion du bâtiment représentent près de 50 % des dépenses totales, celles relatives aux activités muséales près de 45 % (incluant la boutique), le fonctionnement courant n'en représentant que 6 %.

Tableau n° 7 : Dépenses de fonctionnement du musée (hors dépenses de personnel)

En €	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
Gestion du bâtiment	246 619	*42 %*	235 427	*48 %*	221 030	*53 %*	319 836	*48 %*	315 531	*54 %*	320 496	*53 %*
Fonctionnement courant	36 452	*6 %*	28 539	*6 %*	24 813	*6 %*	45 884	*7 %*	37 473	*6 %*	16 095	*2 %*
Activités muséales	298 269	*51 %*	226 403	*46 %*	170 167	*41 %*	305 639	*46 %*	228 736	*39 %*	265 949	*44 %*
dont boutique	*40 899*	*7 %*	*44 479*	*9 %*	*25 053*	*6 %*	*40 313*	*6 %*	*49 749*	*9 %*	*45 542*	*8 %*
TOTAL	**581 339**		**490 369**		**416 010**		**671 358**		**581 740**		**602 541**	

Source : extractions fournies par Montluçon Communauté, retraitement chambre régionale des comptes.

Le musée assure l'essentiel de ses missions en interne. Très peu d'activités sont externalisées. Elles sont contenues :

- à la création graphique, les impressions, la publicité ;
- à la maintenance (éclairage, système informatique) ;
- à la pose de mobilier d'exposition ;
- au nettoyage des locaux.

Les dépenses relatives à la gestion du bâtiment ont progressé de 5 % l'an en moyenne, sous l'effet surtout de l'augmentation des dépenses d'énergie (+16 % en moyenne depuis 2021), qui en représentent en 2024 près de 70 %.

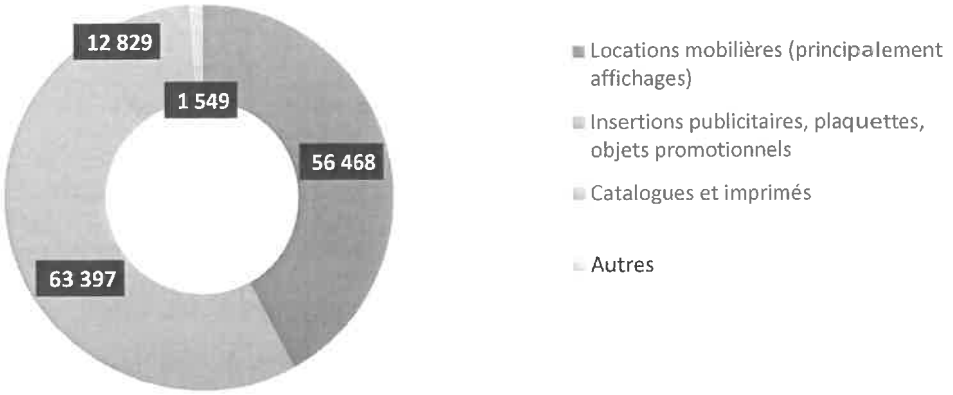
Les dépenses de fonctionnement courant sont marginales. La forte baisse observée en 2024 s'explique par le retrait des remboursements de frais au bénéfice de la commune de Montluçon. Les fournitures administratives sont en effet, depuis 2024, globalisées dans le budget de la communauté d'agglomération, et non plus refacturées par la commune ni ventilées au titre du musée. Les frais relatifs aux fluides, liés à l'occupation du château des Ducs de Bourbon, n'ont par ailleurs plus lieu d'être, compte tenu du regroupement des collections musicales dans les locaux du MuPop depuis le début de l'année 2024, en lien avec l'engagement des travaux de rénovation du château (cf. infra).

Enfin, s'agissant des dépenses liées aux activités muséales, elles sont restées relativement stables sur la période, avoisinant le montant de 210 000 € par an. Les dépenses de communication en représentent une part importante, de plus de 64 % en moyenne. D'un

[16] Au titre du service commun informatique (téléphonie, reprographie) et au titre de l'occupation d'une partie du château des Ducs de Bourbon (fluides et assurances).

montant annuel moyen de plus de 134 000 €, elles correspondent pour la plus grande part à des dépenses d'affichage, d'insertions publicitaires, de films et objets promotionnels.

Graphique n° 2 : Répartition des dépenses de communication (montants moyens annuels entre 2019 et 2024)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des extractions fournies par Montluçon Communauté.

3.4 Des dépenses et des recettes d'investissement limitées

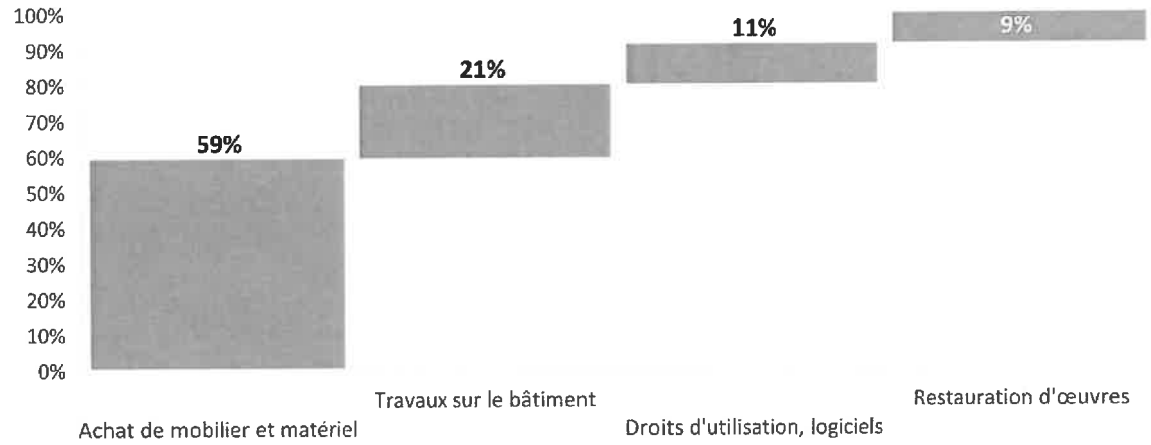
Tableau n° 8 : Dépenses et recettes d'investissement du musée

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses d'investissement	86 833	70 142	75 221	55 495	110 744	125 932
Recettes d'investissement	77 740	4 062	845	1 307	2 155	543

Source : extractions fournies par Montluçon Communauté.

Les dépenses d'investissement se rapportent pour l'essentiel à des achats de matériel et de mobilier, ainsi qu'aux travaux de rénovation du bâtiment abritant le musée. Les dépenses de restauration des œuvres sont minimes (7 600 € en moyenne par an), étant précisé que les acquisitions d'œuvres continuent d'être portées par la commune de Montluçon plutôt que par la communauté d'agglomération (cf. *infra*).

Graphique n° 3 : Répartition des dépenses d'investissement 2019-2024



Source : extractions fournies par Montluçon Communauté.

Les recettes d'investissement ont été peu nourries, à l'exception de l'année 2019. Elles proviennent de subventions de l'État et de la région Auvergne-Rhône-Alpes, contribuant au financement de la restauration des œuvres. Une recette exceptionnelle d'un montant de 77 740 € a été enregistrée en 2019. Elle retrace la correction d'un double paiement effectué au titre de la régularisation d'une retenue de garantie afférente aux travaux réalisés sur le bâtiment abritant le musée. Le contrôle a également relevé de façon incidente que la communauté d'agglomération avait indûment perçu en 2020 une subvention de 1 500 € allouée par la DRAC, en fait attribuée à la commune de Montluçon au titre du financement de l'acquisition d'un ensemble de trois instruments (sans qu'il y ait eu, a priori, régularisation ultérieure).

3.5 L'estimation du coût du service muséal

Sur la base de l'ensemble des données rassemblées, le coût du service muséal peut en première approche, sans être un coût complet comme précisé précédemment, être appréhendé par la somme des dépenses de fonctionnement et d'investissement, diminuée des recettes associées au musée. Il est rappelé qu'il s'agit d'une estimation minimale.

Tableau n° 9 : Estimation du coût réel du musée

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges (A)	**1 191 547**	**1 082 725**	**950 175**	**1 217 233**	**1 065 838**	**1 022 874**
dont masse salariale nette des remboursements	610 208	592 357	534 165	545 875	484 098	420 333
(masse salariale)	*(647 145)*	*(643 084)*	*(646 921)*	*(651 309)*	*(630 110)*	*(420 333)*
(remboursements)	*(-36 937)*	*(-50 727)*	*(-112 756)*	*(-105 435)*	*(-146 012)*	-
dont gestion du bâtiment	246 619	235 427	221 030	319 836	315 531	320 496
dont fonctionnement courant	36 452	28 539	24 813	45 884	37 473	16 095
dont activités muséales	298 269	226 403	170 167	305 638	228 736	265 949
dont boutique	*40 899*	*44 479*	*25 053*	*40 313*	*49 749*	*45 542*
Produits (B)	**140 297**	**78 257**	**116 835**	**112 064**	**131 880**	**138 866**

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
dont billetterie	83 563	58 731	61 102	78 402	95 560	101 100
dont boutique	24 079	15 778	40 697	25 662	28 320	30 766
dont subventions	18 000	2 544	15 000	8 000	-	7 000
dont divers	14 655	1 204	36	-	8 000	-
Dépenses d'investissement (C)	**86 833**	**70 142**	**75 221**	**55 495**	**110 744**	**125 932**
Recettes d'investissement (D)	**77 740**	**4 062**	**845**	**1 307**	**2 155**	**543**
Coût brut (E) = (A)+(C)	**1 278 381**	**1 152 867**	**1 025 396**	**1 272 728**	**1 176 582**	**1 148 806**
Coût réel (hors opérations d'ordre) (F) = (E) – (B) – (D)	**1 060 344**	**1 070 548**	**907 716**	**1 159 357**	**1 042 547**	**1 009 397**
Nombre de visiteurs	22 960	13 176	14 184	17 181	19 007	21 960
Coût brut par visiteur	**55,7**	**87,5**	**72,3**	**74,1**	**61,9**	**52,3**
Coût réel par visiteur	**46,2**	**81,2**	**64,0**	**67,5**	**54,9**	**46,0**
Taux de prise en charge par les visiteurs	*8,4 %*	*6,5 %*	*9,9 %*	*8,2 %*	*10,5 %*	*11,5 %*

Sources : extractions fournies par Montluçon Communauté et comptes de gestion – retraitements chambre régionale des comptes – (*) Hors opérations d'ordre liées aux amortissements.

Avec une fréquentation moyenne annuelle de 18 000 visiteurs entre 2019 et 2024 (un peu plus de 20 000 hors années 2020 et 2021), le coût brut du musée peut être estimé au moins à 65 € en moyenne par visiteur (60 € en excluant les années 2020 et 2021). Cette estimation est à mettre en regard, d'une part, de la faible fréquentation du musée et, d'autre part, d'une structure des coûts dans laquelle les frais de personnel et ceux de gestion du bâtiment sont naturellement prépondérants (environ 48 % pour la masse salariale et 25 % pour la gestion du bâtiment). Les dépenses de communication, non négligeables, pèsent à hauteur de 12 % en moyenne dans les coûts bruts, soit plus de 7 € par visiteur.

Comme pour la plupart des musées, le coût du MuPop est très faiblement pris en charge par ses visiteurs. Le taux de couverture pour les recettes de billetterie n'a pas dépassé 10 % en moyenne. La plus grande part des charges du musée est en conséquence financée par les recettes ordinaires de la collectivité et, en particulier, par le produit de la fiscalité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les moyens mobilisés par le musée représentent à peine 2 % du budget de la communauté d'agglomération.

Les recettes propres du musée sont marginales, du fait de la faible fréquentation ; les dépenses apparaissent quant à elles globalement maîtrisées.

Le coût complet du service n'est pas connu avec précision par la communauté d'agglomération. Il peut être estimé en première approche à quelque 65 € par visiteur. Comme pour la plupart des musées français, ce sont donc les recettes ordinaires et notamment le produit de la fiscalité qui couvrent l'essentiel des coûts du musée, le visiteur n'en assumant pas plus de 10 %.

4 LA GESTION DES COLLECTIONS : UN TRANSFERT À ACHEVER

4.1 La propriété et la gestion des collections

L'une des conséquences attachées au transfert de la compétence tient au principe de mise à disposition des biens, équipements et services nécessaires à l'exercice de la compétence transférée.

L'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pose ainsi pour principe que « *le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de la collectivité bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci.* [...] ».

En vertu des articles L. 5211-5, L. 5211-17 et L. 5211-18 du même code, la mise à disposition s'applique respectivement à la création, à l'extension des compétences et à l'extension du périmètre des EPCI. La formulation *« de plein droit »* signifie que la mise à disposition procède directement du transfert de compétences, et que les communes membres d'un EPCI sont en situation de compétence liée.

L'article L. 1321-2 du CGCT précise, pour sa part, que la remise des biens a lieu à titre gratuit lorsque la collectivité précédemment compétente était propriétaire des biens et que *« la collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Elle possède tous pouvoirs de gestion. Elle assure le renouvellement des biens mobiliers. Elle peut autoriser l'occupation des biens remis. Elle en perçoit les fruits et produits. Elle agit en justice au lieu et place du propriétaire. ».* Si le transfert de compétence entraîne mise à disposition des biens et équipements, il n'implique pas leur cession.

Par l'effet du transfert de la compétence relative à la gestion du musée, il revient juridiquement à la communauté d'agglomération d'assumer l'ensemble des obligations du propriétaire, quand bien même la propriété des collections est restée communale et le bâtiment a été cédé à l'EPCI plutôt que mis à sa disposition.

Après avoir déclaré l'intérêt communautaire du musée des musiques populaires, la communauté d'agglomération a signé avec la commune de Montluçon une convention de dépôt des collections musicales en date du 16 novembre 2012.

La durée de la convention est fixée à 30 ans. Le document comporte en annexe la liste des quelque 3 961 instruments et objets concernés par la mise à disposition, à la date du transfert de compétence. Ladite annexe se limitant à recenser les biens et indiquer leur numéro d'inventaire, sans préciser leur état ni comporter quelque élément de valorisation que ce soit, ne saurait donc être considérée comme un procès-verbal constatant la mise à disposition au sens de l'article L. 1321-1 du CGCT.

Aucun avenant n'est venu, depuis la signature de la convention en 2012, compléter la liste des objets mis à disposition. Cette dernière n'intègre donc pas, en particulier, les acquisitions opérées, ni les résultats du premier récolement décennal. La remarque en ayant été faite durant le contrôle, les services de la communauté d'agglomération ont précisé que le

service chargé de la conservation veillait à la tenue des listes de dépôt, et qu'il avait été décidé d'actualiser la convention de dépôt au terme du récolement décennal de 2015-2025, les délibérations subséquentes des conseils communautaire et municipal devant intervenir dans le courant de l'année 2026.

Le cadre conventionnel déployé entre la commune et la communauté d'agglomération de Montluçon comporte en l'état présent plusieurs lacunes : une durée limitée, alors que la mise à disposition des biens résultant légalement du transfert de compétences est par principe immédiate et sans durée prédéfinie ; un défaut de dispositif d'actualisation permanente de la liste des biens mis à disposition.

La mise à disposition des biens n'a pas été constatée par l'établissement d'un procès-verbal, contrairement aux dispositions du CGCT qui en font l'acte de traduction matérielle du transfert de compétences.

Au plan comptable, il apparaît encore que la mise à disposition des biens composant les collections musicales n'a pas été constatée dans les comptes de bilan de chacune des deux collectivités (pas de mouvement à l'actif de la commune, ni d'inscription à celui de l'intercommunalité).

La chambre constate en conclusion que le sort des biens résultant de la décision de transfert de compétence n'a pas été complètement traité. S'agissant de biens appartenant à des collections « musée de France », soumis à des règles spécifiques, elle recommande à la communauté d'agglomération de procéder – de concert avec la commune – à la mise à jour de la liste des biens concernés, d'en assurer l'actualisation régulière, et de traduire dans la comptabilité des deux collectivités la mise à disposition des biens.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de la commune et le président de la communauté d'agglomération ont fait valoir que les collections « musées de France » étant inaliénables et imprescriptibles, que seule la gestion du bâtiment a été transférée à l'intercommunalité et que la commune ne s'est ainsi pas départie de sa compétence muséale, particulièrement sur la gestion des collections.

Plusieurs considérations viennent toutefois infirmer l'analyse faite par les deux collectivités :

- au sens de l'article L. 410-1 du code du patrimoine[17], un musée s'envisage sous l'angle des collections et non pas du bâtiment qui les abrite. La déclaration d'intérêt communautaire du musée des musiques populaires concerne ainsi avant tout les collections. L'exposé des motifs précise d'ailleurs *que « cette riche collection souligne l'intérêt de ce musée, et son rayonnement qui dépasse celui de la ville, de la région et même du territoire métropolitain »*. L'intérêt communautaire procède ainsi de la richesse des collections ;
- la convention du 16 novembre 2012 conclue entre les deux organismes, déjà mentionnée au 2.1, relative à la conservation des collections non mises en dépôt auprès de la communauté d'agglomération, stipule que *« dans le cadre du transfert du musée des musiques populaires de Montluçon [...] l'ensemble du personnel du musée « Ville » actuel est transféré à la communauté d'agglomération Montluçonnaise soit dix agents »*. Elle précise que *« la gestion scientifique, technique et administrative entre autres de ces collections non musicales doit*

[17] Article L. 410-1 du code du patrimoine : « *Est considérée comme musée [...] toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public* ».

continuer à être effectuée [...]. *Trois agents sont concernés par cette activité réalisée par la Communauté de l'Agglomération Montluçonnaise pour la Ville de Montluçon* ». Ces éléments confirment que la gestion des collections a bien été transférée à l'intercommunalité, compétence qu'elle doit donc assumer complètement ;

- le statut particulier des collections « musées de France » ne s'oppose pas au transfert de la compétence concernant leur gestion entre une commune et un EPCI, dans la mesure où celles-ci, maintenues dans le domaine public, restent inaliénables et imprescriptibles. La convention de dépôt ne constitue pas de ce point de vue le bon vecteur d'une mise à disposition des biens qui est régie par le code général des collectivités territoriales.

Dès lors, la chambre considère ses observations fondées.

Recommandation n° 2. (régularité) : Mettre à jour et actualiser régulièrement la liste des biens concernés par le transfert de compétences, et traduire comptablement la mise à disposition des biens (au bénéfice de la communauté d'agglomération), conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 57 (Tome I, Titre 3, chapitre 2, 2 – compte 21).

4.2 L'enrichissement des collections : politique d'acquisition et de circulation

4.2.1 Les acquisitions

Les missions d'un « musée de France » au sens du code du patrimoine en son article L. 441-2 sont notamment de *« conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections »*.

L'enrichissement des collections est ainsi l'une des missions centrales pour un « musée de France ». L'entrée d'un bien culturel dans une de ses collections n'est pas neutre : repris au domaine public, le bien devient inaliénable.

Par suite et en application des articles L. 451-1 et R. 451-2 du code du patrimoine, les musées de France dont les collections n'appartiennent pas à l'État doivent soumettre tous leurs projets d'acquisitions, à titre gratuit ou onéreux, à l'avis préalable d'une commission scientifique régionale ou interrégionale compétente en matière d'acquisition (CSRA), dont l'organisation est précisée par les articles R. 451-7 à D 451-14 du même code. En cas d'urgence, le projet d'acquisition est examiné par une délégation permanente, composée de membres issus de la commission scientifique régionale[18].

Les acquisitions patrimoniales peuvent découler d'achats onéreux, de gré à gré ou en ventes publiques (achats simples ou par préemption[19]), ainsi que de libéralités sous forme de dons ou de legs.

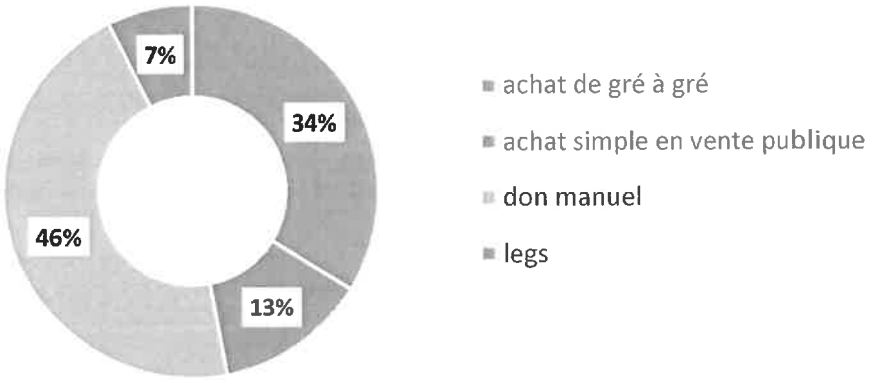
[18] La composition de la commission scientifique régionale et de la délégation permanente pour la région Auvergne Rhône Alpes fait l'objet d'un arrêté du préfet, dernièrement établi en date du 16 janvier 2023.

[19] Il s'agit d'une modalité d'acquisition dérogatoire du droit commun, réservée aux collections publiques. Il permet à l'État (ministère de la culture) de se substituer au dernier enchérisseur et d'acquérir le bien au bénéfice des collections publiques au prix de l'adjudication.

S'agissant du MuPop, les acquisitions venant enrichir les collections musicales continuent d'être portées par la commune de Montluçon.

Sur la période 2019-2024, 68 œuvres ont été acquises, principalement par dons ou legs, pour un montant total avoisinant 56 000 €. Il convient cependant d'observer que les œuvres acquises à titre gratuit, par dons ou legs, ne font l'objet d'aucune estimation ni valorisation.

Graphique n° 4 : Répartition des acquisitions du musée par type, de 2019 à 2024



Source : Montluçon communauté.

En soutien du financement des acquisitions venant enrichir les collections du musée, la commune de Montluçon bénéfice de subventions de l'État, ainsi que de la région, portées en particulier par le fonds régional d'acquisition pour les musées (FRAM). Ces subventions se sont élevées à un peu plus de 6 500 € sur la période d'analyse, pour un montant d'acquisitions subventionnées de l'ordre de de 36 000 €.

Tableau n° 10 : Montant des acquisitions et des subventions reçues, par année

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Montant d'acquisitions	12 200	1 500	14 640	9 508	10 980	7 670
Montant de subventions		2 200	375	800	2 150	1 000

Source : Montluçon communauté pour le montant des acquisitions et reconstitution chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la commune de Montluçon pour les subventions.

En intégrant les dépenses et les recettes afférentes aux acquisitions, et demeurant portées par la commune de Montluçon, le coût brut moyen par visiteur précédemment évoqué (de 65 € en moyenne sur la période) s'en trouve renchéri de 0,5 €.

Comme démontré précédemment, les collections musicales ont été remises à la communauté d'agglomération par l'effet du transfert de compétences. Il en résulte que leur enrichissement et la conduite de la politique d'acquisition relèvent de la responsabilité exclusive de l'EPCI. La commune n'a donc plus lieu d'intervenir au titre de la compétence en matière muséale, sur des collections dont elle ne dispose plus par l'effet de la mise à disposition : c'est en conséquence indûment et sans fondement légal qu'elle continue d'assumer les acquisitions.

Pour sa part, la communauté d'agglomération estime que la politique d'acquisition est conforme aux axes de gestion et d'enrichissement des collections du projet scientifique et culturel, dont il est rappelé qu'il est bien antérieur à l'inauguration du nouveau musée et, a fortiori, à l'état de connaissance des collections ressortant du premier récolement. Elle a précisé qu'il était prévu de redéfinir les priorités au regard des onze années d'existence du MuPop.

La chambre ne peut donc qu'inviter la collectivité à redéfinir et préciser à brève échéance sa politique d'acquisition, à l'occasion de l'élaboration du prochain projet scientifique et culturel (à laquelle elle lui a recommandé de procéder). Elle l'engage aussi à s'approprier la politique d'enrichissement des collections et à porter, en son nom et pour son compte, les acquisitions d'œuvres.

Recommandation n° 3. (régularité) : En conséquence du transfert de compétences, s'approprier la politique d'enrichissement des collections et procéder aux acquisitions d'œuvres, conformément au principe posé à l'article L. 441-2 du code du patrimoine.

4.2.2 Les prêts consentis par le musée

Les prêts d'œuvres permettent de diffuser les collections à l'extérieur du musée, favorisent les échanges scientifiques et contribuent à la valorisation des collections, à leur visibilité et au rayonnement du musée.

Les prêts consentis par le MuPop sont très peu nombreux, de quelques unités à peine sur la période contrôlée, pour l'essentiel auprès de structures locales. Le constat est en lien direct avec la visibilité des collections : en particulier, aucune notice n'a été recensée sur la base Joconde[20] ; seulement 79 instruments sont répertoriés sur la base MIMO[21], et 88 sur la base nationale des instruments de musique[22].

Les prêts font l'objet de conventions qui prévoient classiquement, pour celles que la chambre a pu contrôler, le descriptif de l'œuvre et sa valeur d'assurance, la durée du prêt, les modalités de conditionnement et d'enlèvement, les conditions exigées en matière de conservation et de sécurité, ainsi que les modalités d'assurance (par l'emprunteur, « de clou à clou »). L'analyse des conventions transmises par la collectivité n'appelle pas d'observation particulière.

Les prêts sont systématiquement enregistrés par le service « conservation » dans l'applicatif de gestion des collections.

Ici encore, et indûment, il ressort de l'examen des documents que les conventions sont signées par la commune de Montluçon, en qualité de prêteur. Or un tel acte de prêt entre dans les missions transférées à la communauté d'agglomération, de valorisation des collections. Les textes précités relatifs aux transferts de compétence prévoient en effet que la collectivité

[20] Catalogue collectif des collections des musées de France, comportant plus de 700 000 notices d'objets de toute nature, en majorité illustrées : www.pop.culture.gouv.fr.

[21] MIMO - Musical instrument museums online : base de données mondiale en libre accès consacrée aux instruments de musique conservés dans les collections publiques.

[22] Cette base gérée par la Philharmonie de Paris regroupe les descriptions de près de 9 000 instruments photographiés, conservés dans 105 musées.

bénéficiaire *« peut autoriser l'occupation des biens remis »*. Les conventions de prêt doivent en conséquence émaner et être signées par la communauté d'agglomération, qui exerce désormais la compétence transférée (comme démontré au 4.1) et non par la commune dépourvue de titre légal pour ce faire.

4.3 La connaissance des collections : inventaire et récolement

Le code du patrimoine impose aux musées de France de procéder à l'inventaire et au récolement de leurs collections. L'arrêté du 25 mai 2004[23] précise les normes techniques applicables en matière d'inventaire et de récolement, la circulaire du 27 juillet 2006 venant préciser les modalités du récolement. Une note circulaire du 4 mai 2016 relative notamment aux opérations de post-récolement complète ces textes.

Inventaire et récolement sont deux opérations fondamentales dans la gestion des collections, étroitement liées. L'article L. 451-2 du code du patrimoine dispose que *« les collections des musées de France font l'objet d'une inscription sur un inventaire. Il est procédé à leur récolement tous les dix ans. »*.

L'inventaire permet de définir la consistance de la collection en identifiant les œuvres appartenant au domaine public par leur inscription sur un registre infalsifiable, dit inventaire réglementaire. Les dispositions règlementaires d'application (articles D. 451-16 à D. 451-21 du code du patrimoine) précisent que l'inventaire des biens affectés aux collections est un document unique, infalsifiable, titré, daté et paraphé par le professionnel responsable des collections ; qu'il répertorie tous les biens par ordre d'entrée dans les collections ; qu'il est conservé dans les locaux du musée et qu'une copie mise à jour une fois par an en est déposée au service des archives compétent.

Le récolement consiste quant à lui à *« vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire, la présence du bien dans les collections, sa localisation, l'état du bien, son marquage[24], la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues »* (article 11 de l'arrêté du 25 mai 2004 précité). Il permet de s'assurer que les biens sont correctement identifiés, décrits et localisés.

4.3.1 L'inventaire

Les collections sont répertoriées sur différents registres : deux registres antérieurs à 1959, non normalisés, et deux registres dits « dix-huit colonnes »[25], tenus depuis le début des années 1960. La tenue des collections est par ailleurs informatisée depuis 2002. Les objets sont ainsi inventoriés dans le registre normalisé et dans la base de données informatisée. Un numéro

[23] Arrêté fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement.

[24] Le marquage consiste à apposer le numéro d'inventaire directement sur l'œuvre en veillant à préserver l'intégrité de celle-ci.

[25] Depuis la normalisation des procédures d'inventaire, dix-huit colonnes sont à compléter pour identifier un objet entrant dans une collection publique.

d'inventaire est attribué à chaque nouvel objet et un dossier d'œuvre est constitué, comprenant les données administratives, documentaires et matérielles correspondantes.

Un guide de saisie a été rédigé par la conservatrice, en sorte de renseigner de façon homogène les différents champs documentaires, les notices plus anciennes étant progressivement reprises à l'occasion, notamment, des opérations de récolement.

La collectivité a précisé que l'inventaire des collections anciennes donnait lieu à reprise dans le cadre du deuxième plan de récolement décennal, en vue de le vérifier au fur et à mesure des opérations de récolement et de le compléter chaque fois que nécessaire.

4.3.2 Le récolement

Un premier plan de récolement décennal a été engagé de 2005 à 2016, poursuivi jusqu'en 2022. Il a été conduit par ensemble thématique et circonscrit aux collections acquises jusqu'en 2009 et assuré en régie, par l'équipe de conservation. Il a fourni l'occasion de compléter les prises de vue et le marquage, et de mettre à jour ou créer les notices informatisées.

S'agissant des collections musicales, il a permis de récoler 7 698 objets[26] et mis en exergue 210 objets manquants ; il a été mené principalement au cours de l'année 2014.

Tableau n° 11 : Résultats du premier plan de récolement des collections musicales

Nature des collections	Périodes de récolement	Nombre d'objets vérifiés	Nombre d'objets récolés	Nombre d'objets manquants
Musique - instruments pour parcours	Janvier à juillet 2010	419	419	0
Musique - instruments pour parcours	Septembre 2011-Février 2013	131	131	0
Musique : ateliers Lestrade et Selmer	Septembre 2011-Février 2013	328	325	3
Musique : atelier Pajot	Janvier à avril 2013	626	600	26
Affiches (musique)	Mars 2014	172	172	0
Estampes (musique)	Décembre 2012-Mars 2014	107	105	2 (retrouvées depuis)
Cartes postales (musique)	Avril 2014	2407	2257	150
Documents papier divers (musique)	Avril 2014	769	746	23
Ateliers de luthier (musique)	2005 et août 2014	1787	1782	5
Guitares et basses	Octobre 2015	89	89	0
Vielles à roue	Novembre 2015	38	38	0
Musique (cornemuse et divers)	Février à décembre 2016	820	820	0
Divers musique	2021	215	214	1
		7 908	**7 698**	**208**

Source : Montluçon Communauté.

L'équipe de conservation estime que les disparitions recensées dans les collections musicales ne concernent en réalité qu'une vingtaine d'objets, un sérieux doute portant notamment sur les 150 cartes postales manquantes, compte tenu d'éléments jugés peu clairs

[26] Le récolement, qui a concerné l'ensemble des collections, a porté sur un peu plus de 41 900 objets, tenant compte des fonds en nombre qui ont pu être inventoriés objet par objet.

figurant à l'inventaire. Elle a fait le choix d'attendre l'achèvement du deuxième plan de récolement décennal, pour décider s'il y avait lieu d'engager une procédure de dépôt de plainte, officielle, pour les œuvres non retrouvées.

La circulaire du 27 juillet 2006 précitée prévoit qu'à l'issue de chaque campagne de récolement, une plainte est déposée pour les biens manquants ; elle précise que sont considérés comme manquants les objets non localisés malgré des recherches répétées, et que, pour chaque dépôt de plainte, un dossier individuel détaillé doit être établi.

La chambre engage par conséquent la collectivité à mener rapidement les actions nécessaires, à l'issue du deuxième récolement, selon les prescriptions réglementaires gouvernant le signalement des œuvres manquantes.

Un deuxième plan de récolement décennal a été élaboré pour la période 2023 à 2026. Il prévoit de mobiliser jusqu'à quatre agents de l'équipe de conservation en simultané, travaillant en binôme (aucun recrutement de vacataire n'est prévu). Les objets ayant été identifiés au terme du premier récolement ne donnent pas lieu à récolement de nouveau, tout comme ceux qui n'ont pas été déménagés ni sortis de leur conditionnement. Le plan prévoit d'effectuer plusieurs opérations au cours du récolement, telles que, lorsque c'est nécessaire, le marquage d'objet, l'attribution de numéro d'inventaire rétrospectif, des prises de vue en couleur, etc. Le récolement est effectué selon une logique thématique et géographique et porte un point d'attention particulier sur les dépôts anciens, reçus par le musée, et les dépôts extérieurs consentis par le musée.

4.4 La conservation

Les collections musicales non exposées étaient, jusqu'au printemps 2023, conservées dans des locaux d'une superficie de 500 m² au sein du château des Ducs de Bourbon, mis gracieusement à la disposition de la communauté d'agglomération par la commune de Montluçon, dans des conditions climatiques difficiles à stabiliser et des contraintes fortes d'espace et d'accessibilité.

Fermé au public pendant plus de vingt ans, le château a en effet fait l'objet de travaux de rénovation et de réaménagement, engagés au début de l'année 2024 et s'étant prolongés sur dix-huit mois. Le château a été rouvert au public à l'issue des travaux, en novembre 2025. Il abrite désormais un musée consacré à l'histoire locale, permettant de valoriser une partie des collections de la commune de Montluçon. Cette opération a nécessité de revoir les conditions de conservation des différentes collections par l'aménagement de réserves provisoires : au sein du MuPop pour les collections musicales et à l'orangerie de la villa de la Louvière pour les collections beaux-arts et histoire.

Les collections musicales sont actuellement conservées, de façon transitoire, au sein même du MuPop, dans l'espace habituellement consacré aux expositions temporaires. Les conditions climatiques et de sécurité y sont satisfaisantes.

Le projet de créer un centre de conservation de l'ensemble des collections labellisées « musée de France », musicales et non musicales, avait été envisagé en 2020, dans le cadre d'un projet de restructuration et de réhabilitation d'un ancien site industriel, à proximité du centre-ville de Montluçon. Ce projet a finalement été abandonné, pour des raisons budgétaires selon

la collectivité, comme en atteste un courrier adressé par le maire de Montluçon au directeur régional des affaires culturelles en octobre 2024.

L'abandon de ce projet d'envergure pose avec acuité la problématique des conditions de conservation des collections musicales non exposées, les espaces n'étant plus disponibles au sein du château des Ducs de Bourbon et le bâtiment abritant le MuPop n'ayant pas été conçu, dès l'origine, pour accueillir des réserves qui devaient être implantées sur un site extérieur. Il convient d'ailleurs de rappeler que l'installation de réserves au sein du château des Ducs de Bourbon constituait déjà une solution « temporaire » et d'attente.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué à la chambre, au cours d'un entretien, qu'un nouveau projet était envisagé : encore au stade de la pré-étude, il procéderait de la restructuration d'un bâtiment scolaire désaffecté.

Pour les biens exposés au sein du bâtiment abritant le musée des musiques populaires, les conditions climatiques et hygrométriques font l'objet d'une surveillance adaptée.

Par ailleurs, un plan de sauvegarde des œuvres a été élaboré en 2022, en relation avec le service départemental d'incendie et de secours et la caserne de pompiers de Montluçon. L'article R.741-8 du code de la sécurité intérieure précise en effet que les dispositions générales du dispositif opérationnel Orsec départemental définissent notamment *« les modes d'actions communs à plusieurs types d'événement, parmi lesquels ceux destinés à assurer* [...] *la protection des biens, du patrimoine culturel et de l'environnement »*. L'élaboration d'un plan de sauvegarde des biens culturels répond à cet objectif de protection.

Le plan de sauvegarde intéressant le MuPop comporte 87 fiches d'objets et instruments de musique à évacuer ou protéger, en cas de sinistre mettant en danger les collections. Ces fiches décrivent l'objet et son emplacement, comportent des photographies, et précisent le mode d'intervention pour le protéger. S'agissant des objets non exposés mais conservés de façon temporaire au sein du musée, ceux à protéger prioritairement ne font pas l'objet d'une telle fiche, mais sont repérables par pastillage. Un dispositif d'astreinte est associé au plan de sauvegarde : il concerne quatre personnes, à raison d'une semaine par mois pour chacune d'elles.

Le musée est par ailleurs un établissement recevant du public de catégorie 3 (pouvant accueillir jusqu'à 700 personnes) : son exploitation est soumise à des obligations de sécurité contre l'incendie et la panique, déterminées par sa catégorie et son type. Les mesures à prendre dans ce cadre ont pour objet d'assurer la sécurité des personnes, favoriser l'alerte et l'intervention des secours, limiter les pertes matérielles. L'exploitant est responsable du respect des règles de sécurité au sein du bâtiment. Il est soumis à plusieurs contrôles. Le dernier contrôle de la commission communale de sécurité des établissements recevant du public date du 4 septembre 2023 : la commission a émis un avis favorable à la poursuite de l'exploitation, en date du 15 septembre 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des collections est assurée de façon professionnelle. La chambre invite néanmoins la collectivité à mener les actions nécessaires pour signaler les œuvres manquantes à l'issue du deuxième récolement.

Le processus de mise à disposition des biens composant les collections musicales entre la commune et la communauté d'agglomération, conséquence du transfert de compétences, n'a pas été mené à son terme.

L'établissement public de coopération intercommunale ne s'est pas plus mis en situation d'assumer pleinement la compétence transférée, particulièrement en matière d'enrichissement et de valorisation des collections, qui continuent d'être portés par la commune.

5 UNE POLITIQUE EN FAVEUR DES PUBLICS À DIVERSIFIER

Rendre accessibles les collections au public et mettre en œuvre des actions d'éducation et de diffusion figurent dans les missions centrales d'un « musée de France ».

La politique des publics ne couvre pas seulement la politique de l'accueil, le confort de la visite ou encore la politique tarifaire ; elle doit particulièrement s'attacher à rendre les œuvres accessibles au public, le plus largement possible.

La chambre observe que le MuPop dispose d'un pôle chargé des actions d'accueil du public, de diffusion, d'animation et de médiation culturelles, comme le prescrit l'article L. 442-7 du code du patrimoine. Ce pôle comprend une chargée des publics et de la communication, qui anime l'équipe de médiateurs et agents d'accueil.

5.1 Une politique tarifaire lisible

L'article L. 442-6 du code du patrimoine dispose que *« les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser l'accès de ces musées au public le plus large ».*

La grille tarifaire établie par la communauté d'agglomération est claire et lisible. Elle comprend, dans sa dernière version issue de la délibération du 10 juin 2025, 14 catégories de tarifs, individuels et groupes (hors groupes scolaires). L'entrée du musée est gratuite pour les enfants de moins de 6 ans et les accompagnateurs de groupes. Le tarif est réduit pour les personnes de plus de 60 ans ou de moins de 18 ans et pour certaines catégories de publics (demandeurs d'emploi, étudiants, personnes handicapées, etc.). Un « pass » payant, valable un an, permet d'accéder aux expositions temporaires et permanentes.

La grille tarifaire a fait l'objet de peu d'évolutions sur la période de contrôle. Les tarifs sont pour la plupart restés inchangés, notamment pour les principaux, relevant de pleins tarifs (7,50 €) et de tarifs réduits (de 5 €). Trois délibérations sont intervenues sur la période de contrôle, pour procéder à des ajustements (cf. annexe 3) :

- en mars 2022 : augmentation des seuls tarifs pour les groupes scolaires et périscolaires, différenciés selon que les établissements sont implantés ou pas sur le territoire d'intercommunalité, et modification de la tarification des familles ;
- en mai 2023 : abaissement de l'âge de gratuité de 7 à 6 ans et augmentation des tarifs enfants de 1€ ; suppression pour les groupes scolaires de la distinction selon l'implantation de l'établissement ;
- en juin 2025 : création d'une tarification pour les visites combinées MuPop et château des Ducs de Bourbon, et tarification particulière pour les groupes « handicaps ».

La chambre relève que la délibération de mai 2023 autorise le président à accorder la gratuité *« sur demande motivée du demandeur et lorsque les circonstances le justifient »*, et dès lors que ces situations restent *« exceptionnelles et non récurrentes »*, autorisation renouvelée dans la délibération de juin 2025. Les situations visées concernent, dans les faits, l'attribution de billets dans le cadre de lots ou de cadeaux, notamment. Or, la fixation des tarifs relève de la compétence exclusive de l'assemblée délibérante et ne fait pas partie des matières susceptibles de donner lieu à délégation consentie au président ou au bureau communautaire, en vertu de l'article L. 5211-10 du CGCT.

La proportion des entrées gratuites s'est établie en moyenne à 13,5 % des entrées enregistrées sur la période de contrôle, et le niveau moyen de prix acquitté à 4,3 € par visiteur.

Tableau n° 12 : Part des entrées gratuites et des entrées payantes et tarif moyen

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Entrées payantes	79 %	86 %	89 %	89 %	88 %	90 %
Entrées gratuites	21 %	14 %	11 %	11 %	13 %	10 %
Tarif moyen par visiteur	3,6 €	4,1 €	4,2 €	4,3 €	4,6 €	5 €

Source : données de fréquentation par tarif communiquées par Montluçon Communauté, retraitement chambre régionale des comptes

5.2 Une fréquentation modeste

5.2.1 Des données de fréquentation sommaires

La connaissance de la fréquentation et des publics s'appuie sur les données issues du logiciel de billetterie. Un ticket est délivré à chaque visiteur, selon le tarif applicable.

Les catégories de visiteurs sont ainsi distinguées selon le tarif applicable. Seuls les éléments relatifs à la provenance peuvent également être suivis, au travers du code postal ou le pays selon les cas, pour les visiteurs acceptant de livrer ces informations.

Un billet d'entrée donne accès de façon indifférenciée aux espaces de parcours des collections permanentes et des expositions temporaires depuis le 1er septembre 2023, le tarif « exposition temporaire » ayant été supprimé depuis cette date. Néanmoins, le billet « exposition temporaire » ne permettait auparavant que de comptabiliser les visiteurs souhaitant uniquement découvrir l'exposition temporaire, le billet d'accès au musée donnant quant à lui accès à l'ensemble des parcours. Aucun système de comptage particulier n'est mis en place

pour décompter la fréquentation des expositions temporaires : les données de fréquentation ne distinguent ainsi pas le public venu pour les expositions permanentes de celui attiré par les expositions temporaires.

Les données de fréquentation disponibles sont au total assez sommaires : elles permettent seulement de distinguer les visiteurs par tarif applicable et selon leur provenance.

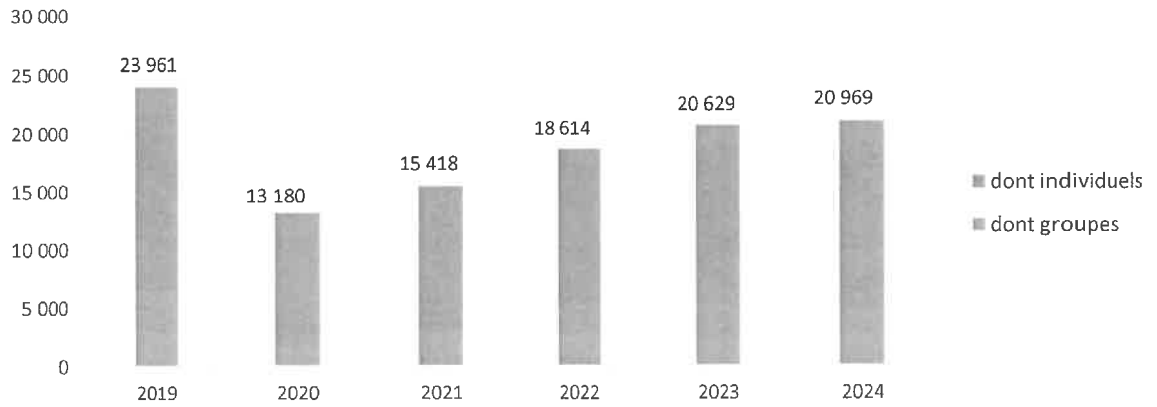
Aucune exploitation de ces données n'est cependant véritablement effectuée, notamment pour analyser les variations, en comprendre les causes, identifier les impacts des expositions temporaires ou d'événements organisés au sein du musée. Le musée ne connaît ainsi que peu (ou pas du tout) le profil de ses visiteurs, ni la diversité de ses publics. L'établissement public a renouvelé au cours de l'année 2024 le logiciel de billetterie, estimant qu'il doit désormais permettre des extractions de données plus adaptées.

5.2.2 Une fréquentation qui peine à se développer

La fréquentation du musée se révèle modeste. Elle s'est élevée en moyenne à 18 795 visiteurs entre 2019 et 2024. Les années 2020 et 2021 ont été affectées par le contexte de crise sanitaire et les périodes de fermetures imposées au musée, entre le 15 mars 2020 et le 11 mai 2020, puis entre le 28 octobre 2020 et le 19 mai 2021. En excluant ces deux années, la fréquentation moyenne a été de l'ordre de 21 000 visiteurs l'an. Si elle est en progression de 6 % par an depuis 2022, elle n'a pas encore retrouvé son niveau de 2019. Les données disponibles, fin septembre 2025, tablent sur une fréquentation supérieure de 8 % à celle de 2024 et de près de 10 % à celle de 2023. Elles autorisent à présager d'une hausse de la fréquentation qui pourrait atteindre, voire dépasser les 25 000 visiteurs pour l'année 2025.

Les visiteurs individuels ont représenté en moyenne 76 % de la fréquentation. Les visites en groupe sont à 56 % constituées de groupes scolaires. Les pics de fréquentation se situent sur les mois de juillet et août, qui ont concentré en moyenne sur la période près de 40 % des visites. Selon les données communiquées par la collectivité pour les années 2019 à 2022, le public est principalement originaire de la région Auvergne-Rhône-Alpes (entre 38 % et 50 % selon les années), les visiteurs étrangers représentant à peine 5 % du public.

Graphique n° 5 : Fréquentation du musée entre 2019 et 2024



Source : chambre régionale des comptes, à partir des données fournies par Montluçon Communauté.

Si la fréquentation propre aux expositions temporaires n'est pas suivie, la mise en relation des données de fréquentation avec les périodes d'exposition permet néanmoins de constater que la fréquentation est généralement supérieure à la moyenne de l'année, durant les périodes d'exposition (cf. annexe 4). Il convient cependant de préciser que les périodes d'expositions temporaires comprennent la période estivale, en principe bien plus fréquentée. Entre 2019 et 2024, la fréquentation mensuelle s'est établie à 1 955 visiteurs ; elle est de l'ordre de 2 160 visiteurs en période d'expositions temporaires, et d'un peu moins de 1 650 en dehors de ces périodes[27].

La fréquentation s'est toujours inscrite bien en-deçà des objectifs affichés dès l'ouverture du musée de 40 000 visiteurs annuels : elle s'est approchée de 25 000 visiteurs en 2014 et en 2015 ; elle n'a ensuite jamais dépassé ce niveau, l'année 2019 ayant constitué le pic de fréquentation depuis lors.

Un questionnaire de satisfaction est à la disposition des visiteurs en fin de parcours, portant sur l'accès au musée, la qualité de l'accueil, le parcours et les animations. L'exploitation des réponses (un peu moins de 360) par les services du musée, communiquée à la chambre, fait ressortir que les visiteurs sont en grande majorité satisfaits des horaires et des tarifs, viennent pour l'essentiel en famille et pour la première fois (à 90 %), et ont connu le musée principalement par le bouche-à-oreille (43 %) ou les réseaux sociaux et le site internet (24 %).

Aucune véritable étude des publics n'a en revanche été menée jusqu'à présent. Au regard des objectifs de fréquentation, jamais atteints, la chambre recommande à la collectivité de mener une telle étude qui permettrait non seulement de caractériser les publics, connaître leurs besoins, les freins, identifier les potentiels de développement, mais également de disposer *in fine* d'orientations pour développer la fréquentation et la diversité des publics.

Le président de la communauté d'agglomération a précisé, en réponse aux observations provisoires de la chambre, que le logiciel de billetterie déployé en 2024 permettait désormais d'y procéder. Il n'a toutefois produit aucune étude à l'appui de sa réponse. La chambre observe pour sa part que de telles études des publics nécessitent de rassembler, en complément des données enregistrées via la billetterie, des éléments quantitatifs et qualitatifs (le plus souvent par le biais d'enquêtes à construire *ad hoc* et à mener, auprès des visiteurs, mais surtout des publics potentiels et des publics non représentés ou faiblement représentés dans la fréquentation du musée).

Recommandation n° 4. (performance) : Mener une étude sur les publics permettant de mieux connaître leurs besoins et d'identifier les potentiels de développement.

5.2.3 La question de la mission confiée à l'entreprise « Communication Événementiel », alors dirigée par la personne devenue l'actuelle directrice du musée

Constatant le contraste entre la satisfaction des visiteurs et leur faible nombre, le conseil communautaire a décidé, lors de sa réunion du 14 juin 2019, de confier à l'entreprise

[27] Ces moyennes ont été calculées en excluant les périodes de fermetures imposées.

« Communication Événementiel », alors dirigée par l'actuelle directrice du musée, une mission de conseil pour identifier les mesures à mettre en œuvre pour assurer un développement conforme aux objectifs de fréquentation du musée, à l'issue d'une « étude approfondie » devant être conduite dans plusieurs domaines.

Aux termes de deux conventions successivement conclues, en octobre 2019 et en janvier 2020, la mission consistait à réaliser une étude afin de répondre aux besoins relatifs à l'identité visuelle, aux ateliers de médiation, aux événements culturels, à l'identification et l'accompagnement des différents partenariats et à un audit des ressources humaines. La convention initiale, d'une durée de trois mois, faisait état d'une « obligation de résultat » pour autoriser le renouvellement de la mission, sur trois autres mois. Chaque convention, d'un montant de 9 000 € chacune, prévoyait un versement mensuel de 3 000 €, soit 18 000 € au total d'octobre 2019 à mars 2020 pour les deux conventions.

La délibération du conseil communautaire motive le choix de l'entreprise « Communication Événementiel » par le fait qu'elle *« a fait la preuve de son efficacité au cours des missions similaires qui lui ont été confiées »*.

Le seul livrable produit dans le cadre de cette mission, fourni par la communauté d'agglomération à la chambre, ne comporte que sept pages et deux organigrammes, et se limite à l'audit des ressources humaines. Aucun autre livrable n'a été fourni. Des entretiens conduits avec les élus et responsables de services de la communauté d'agglomération, il apparaît qu'aucun plan d'actions particulier n'a ensuite été élaboré dans le prolongement de la mission.

Si le montant de la prestation est en-deçà du seuil réglementaire imposant le recours à une publicité adaptée, il reste que le code de la commande publique exige en toutes circonstances de respecter les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures de la commande publique. Or, au cas d'espèce, le choix du prestataire « Communication Événementiel » a été effectué sans publicité aucune, ni mise en concurrence minimale.

Le paiement de la prestation a par ailleurs été effectué en six tranches de 3 000 €, au regard d'un unique livrable produit par le prestataire, au contenu très général et limité aux seules ressources humaines, alors que les conventions identifiaient des besoins couvrant plusieurs autres domaines. Il en ressort que le règlement est intervenu sans contrepartie d'une prestation satisfaisant à toutes les composantes de la commande et que, de surcroit, la convention a été renouvelée pour trois mois supplémentaires, sans vérification préalable que l'obligation de résultat contractuellement fixée avait été satisfaite.

La communauté d'agglomération comme l'intéressée n'ont apporté aucun élément factuel probant en réponse à ces critiques. Aucun compte rendu ou relevé des entretiens n'a notamment été fourni, le seul livrable produit étant de contenu très général, peu étayé, son rédacteur adoptant par ailleurs un positionnement subjectif plutôt qu'analytique.

5.3 Des activités de médiation essentiellement tournées vers les scolaires

La médiation culturelle désigne les actions qui facilitent la rencontre entre le public et l'œuvre ou l'artiste : elle doit favoriser l'accès à la culture pour le plus grand nombre.

Le musée dispose de trois postes de médiateurs, qui font partie de l'équipe d'accueil, coordonnée par une chargée des publics et de la communication.

Les propositions en termes de médiation sont certes variées, mais visent principalement les scolaires, puis les familles et, dans une bien moindre mesure, les adultes et certains publics spécifiques.

Le contenu de l'offre à destination des scolaires est en général adapté en lien avec les établissements demandeurs. La proposition prend souvent la forme d'une visite guidée, suivie d'un atelier et la fourniture d'un livret. Plus d'un millier d'enfants sont accueillis dans ce cadre chaque année.

Le musée propose également pendant les vacances scolaires des ateliers, des visites et des animations, dont le contenu est organisé en fonction de la période, qui s'adressent aux enfants et à leur famille. Il propose également des ateliers « anniversaire » tout au long de l'année pour ce même public, comprenant notamment une visite découverte et un atelier.

D'une façon plus générale, pour le jeune public, des supports de visite sont accessibles sur le site internet du musée, et mis à disposition gratuitement à l'accueil à l'occasion des visites.

Fin 2023, le musée a signé la charte de l'association Môm'Art qui vise à aider les musées à améliorer leur accueil et leurs services pour les familles, ce qui a incité l'équipe de médiation à travailler sur la mise en place d'un circuit pour les familles et la proposition de jeux et de manipulations.

En 2024, un partenariat a été conclu entre le musée et le lycée Madame de Staël de Montluçon. Il vise à faire bénéficier les lycéens d'un tarif préférentiel et à mener à bien un projet annuel, associant l'équipe de médiation et les élèves des classes spécialisées en art et musique, en lien avec le programme scolaire. Il a permis de faire découvrir le métier de médiateur, de placer les lycéens en situation de mise en pratique à l'occasion de la Nuit des musées.

S'agissant des publics les plus éloignés, pas ou peu d'offres sont en revanche proposées. Le musée entend développer les actions à destination des personnes résidant en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ou encore incarcérées, ainsi que les partenariats noués avec des instituts médicoéducatifs et centres sociaux, mais avec peu de concrétisation à ce stade.

Jusqu'à très récemment, l'offre à destination des personnes en situation de handicap était également réduite. Dans le cadre de la candidature du musée au label « tourisme et handicap »[28], obtenu en 2025, l'équipe de médiation a travaillé sur la conception d'ateliers adaptés, selon les différents besoins, sur trois familles de handicaps (auditif, mental et moteur). La grille tarifaire adoptée en 2025 prévoit d'ailleurs des tarifs spécifiques pour les groupes de personnes « handicap ». Le travail accompli et l'obtention du label doivent permettre au musée de développer, à terme, ses actions à destination de ce public.

Le musée a par ailleurs peu investi certains champs de médiation. Les actions « hors-les-murs »[29], visant à effectuer des actions de médiation en-dehors du musée, restent peu

---

[28] Le label « tourisme et handicap », créé en 2023, est géré par Atout France, agence de développement touristique de la France. Il vise quatre familles de handicap (auditif, moteur, mental et visuel). L'établissement labellisé répond à des critères relatifs au niveau d'accessibilité des infrastructures et des prestations, à l'accueil et à l'information de la clientèle, sur au moins deux familles de handicap.

[29] ensemble des actions permettant d'aller vers les publics, de faire découvrir le musée et ses collections en-dehors de son enceinte physique.

développées ; le musée n'a pas engagé de démarche d'intégration des citoyens à la co-construction de projets.

Les activités de méditation ne font pas l'objet de bilans détaillés, si ce n'est de façon très sommaire, ni d'études permettant d'en apprécier l'impact et d'en tirer des conséquences en termes de contenu et de public à sensibiliser.

La chambre invite la communauté d'agglomération à développer ses actions de médiation pour toucher un public plus large, notamment les plus éloignés, et à évaluer l'impact de ses actions de médiation, susceptibles aussi de favoriser l'atteinte de l'objectif de fréquentation assigné au musée.

5.4 Des expositions temporaires et des événements culturels dont les impacts ne sont pas évalués

Sur la période de contrôle, des expositions temporaires ont été organisées à raison d'une par an, pendant le second semestre de l'année, à l'exception notable des années 2020 et 2021. Les conditions sanitaires ont en effet conduit au report et à la prolongation de l'exposition programmée initialement de juillet à novembre 2020, d'août 2020 à septembre 2021. Il convient par ailleurs de préciser qu'en 2023, à l'occasion des 10 ans du musée, l'exposition temporaire, dont l'entrée était gratuite, a consisté en une rétrospective des affiches du musée.

Le bilan transmis par la communauté d'agglomération, à la demande de la chambre, fait apparaître un coût moyen par exposition temporaire d'un peu moins de 44 000 €, couvrant principalement les frais de communication (impression, affichage, mobilier) et, le cas échéant, des frais de licence ou de commissariat d'exposition.

D'après les documents communiqués à la chambre, extraits notamment du dossier de présentation et d'information devant la commission « développement culturel », les projets d'exposition temporaire ne font pas l'objet d'une présentation détaillée des objectifs poursuivis (accroissement de la visibilité, de la fréquentation, mise en valeur des collections du musée, recherche de nouveaux publics, etc.), qui ne sont pas définis par ailleurs, ni de leur intérêt ou encore de leur coût prévisionnel. Aucun bilan n'est véritablement dressé à l'issue de l'exposition, à l'exception notable de l'exposition « Vos tubes de l'été » dont le bilan financier figure dans le rapport d'activité 2019 du musée. Comme indiqué précédemment, les impacts en termes de fréquentation ne sont pas mesurés, pas plus que ceux en termes de retombées médiatiques ou de visibilité, ou encore de conquête de nouveaux publics.

Pourtant l'organisation de telles expositions apparaît constituer un facteur essentiel pour parvenir à faire revenir les visiteurs, dans un musée dont le parcours permanent n'a pas été modifié depuis sa création.

La chambre invite la collectivité à établir systématiquement les bilans des expositions temporaires organisées, au regard en particulier des objectifs assignés et aux fins d'en évaluer l'impact.

Certains événements culturels sont organisés, tels que le « Guitar fest » depuis 2022. Dans ce cadre, le MuPop organise en lien avec le théâtre municipal de Montluçon une soirée concert événement de guitare, réunissant plusieurs artistes, avec un objectif de notoriété pour le musée.

La fréquentation de l'événement s'est effritée de 2022 à 2024, de 550 à un peu plus de 330. D'après les bilans financiers établis par le musée, le coût de l'événement apparaît non négligeable, rapporté à sa fréquentation.

Tableau n° 13 : Bilan financier des « Guitar fest »

	En €	2022	2023	2024
Dépenses	Cachets artistes	7 500	12 833	8 404
	Repas	395	1 214	1 146
	Déplacements	1 128	953	804
	Hébergement	1 100	1 390	832
	TOTAL	**10 123**	**16 390**	**11 186**
Recettes	Billetterie	2 750	4 302	2 988
	TOTAL	**2 750**	**4 302**	**2 988**
	COÛT NET	**7 373**	**12 088**	**8 198**
	Nombre de spectateurs (entrée payante)	*550*	*478*	*332*
	Coût net par spectateur	*13,40*	*25,30*	*24,70*

Source: Montluçon Communauté, retraitement chambre régionale des comptes.

Aucun bilan n'a été en revanche effectué au terme de sa quatrième édition, en particulier quant à l'impact de l'événement en termes de notoriété pour le musée, sur sa fréquentation et sur la conquête éventuelle de nouveaux publics.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique tarifaire du musée est lisible et stable.

La fréquentation du musée reste modeste et peine à se développer. Une étude approfondie des publics apparaît indispensable pour identifier les leviers de croissance de la fréquentation.

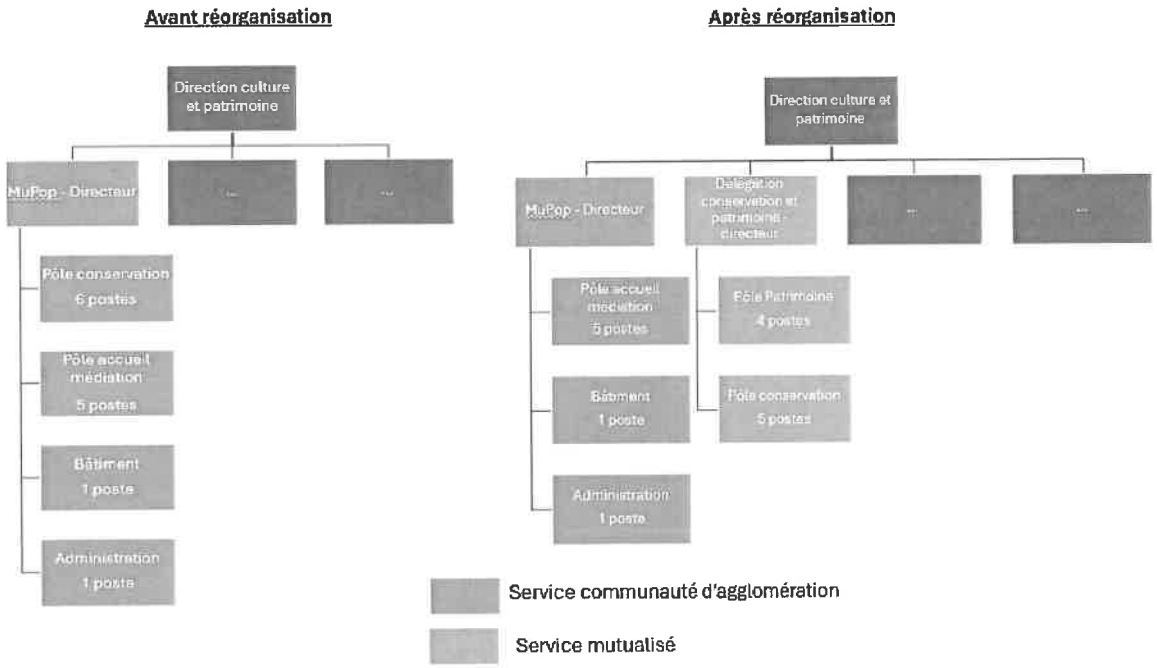
Les actions de médiation sont variées, s'adressant surtout aux scolaires, aux jeunes et à leur famille. L'offre reste très peu développée à destination des publics éloignés, même si l'obtention en 2025 du label « tourisme handicap » devrait permettre de déployer des actions en faveur des personnes en situation de handicap. Certains champs restent par ailleurs peu explorés, tels que le hors-les-murs ou l'association des citoyens à la construction de projets.

Les expositions temporaires ne poursuivent pas d'objectifs préalablement fixés et ne font pas l'objet d'évaluations en termes d'impact. Pourtant, l'organisation de tels événements paraît essentielle, dans la mesure où le parcours permanent n'a pas été revu depuis la création du musée.

ANNEXES

Annexe n° 1. Organigrammes du MuPop 46
Annexe n° 2. Détail des charges du MuPop 47
Annexe n° 3. Évolution de la grille tarifaire 48
Annexe n° 4. Fréquentation mensuelle selon les périodes d'expositions temporaires 49

Annexe n° 1. Organigrammes du MuPop



Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports au comité social et territorial de Montluçon Communauté.

Annexe n° 2. Détail des charges du MuPop

Nature	Libellé compte	2019	2020	2021	2022	2023	2024
60611	EAU ET ASSAINISSSEMENT	1 441,20	1 235,70	1 459,84	1 460,87	-	-
60612	ENERGIE ET ELECTRICITE	88 375,38	96 800,95	92 200,00	120 352,80	131 770,35	111 645,54
60613	CHAUFFAGE URBAIN	27 000,00	40 216,11	47 000,00	82 000,00	-	-
60621	COMBUSTIBLES	-	-	-	-	70 000,00	108 447,24
615221	ENTRETIEN ET REPARATIONS BATIMENTS PUBLICS	38 748,60	23 269,85	14 989,62	32 362,57	27 280,92	18 663,09
61558	ENTRETIEN ET REPARATIONS AUTRES BIENS MOBILIERS	6 149,78	4 341,00	7 342,80	8 514,20	11 130,75	2 544,00
6156	MAINTENANCE	37 052,34	31 246,45	33 086,04	33 734,35	35 840,52	36 342,28
6283	FRAIS DE NETTOYAGE DES LOCAUX	47 851,26	38 316,94	24 951,91	41 411,02	39 508,02	42 853,80
Total	Gestion du bâtiment	246 618,56	235 427,00	221 030,21	319 835,81	315 530,56	320 495,96
60628	AUTRES FOURNITURES NON STOCKEES	2 718,69	7 871,80	3 738,47	2 203,77	-	-
60631	FOURNITURES D'ENTRETIEN	163,03	232,34	-	-	-	51,72
60632	FOURNITURES DE PETIT EQUIPEMENT	8 219,40	5 450,02	7 146,31	14 093,45	7 175,85	11 049,38
60636	VETEMENTS DE TRAVAIL	53,10	227,26	-	-	-	-
6064	FOURNITURES ADMINISTRATIVES	868,43	360,99	1 139,47	221,33	0,01	-
6231	ANNONCES ET INSERTIONS	1 982,00	288,00	-	-	-	-
6262	FRAIS DE TELECOMMUNICATIONS	-	-	-	-	-	-
627	SERVICES BANCAIRES ET ASSIMILES	185,85	217,47	161,04	192,59	292,34	319,89
62875	REMB DE FRAIS AUX COMMUNES MEMBRES DU GFP	17 681,68	13 891,09	12 627,59	26 868,56	29 589,75	4 674,35
67..		4 579,38	-	-	2 304,16	415,00	-
Total	Fonctionnement courant	36 451,56	28 538,97	24 812,88	45 883,86	37 472,93	16 095,34
6042	ACHATS DE PRESTATIONS DE	-	-	-	7 913,00	-	-
60623	ALIMENTATION	322,99	58,89	-	-	128,63	158,93
60628	AUTRES FOURNITURES NON STOCKEES	2 287,70	1 191,94	-	5 279,91	3 872,70	3 903,21
6065	LIVRES DISQUES CASSETTES	2 013,89	618,80	648,79	332,39	771,30	1 136,31
6135	LOCATIONS MOBILIERES	55 142,82	34 897,50	51 464,84	99 629,12	51 588,92	-
61351	MATERIEL ROULANT	-	-	-	-	-	836,00
61358							57 845,71
6161	ASSURANCES MULTIRISQUES	3 391,36	3 186,16	2 705,64	2 631,83	1 752,29	1 422,38
6182	DOCUMENTATION GENERALE ET TECHNIQUE	80,00	224,00	261,00	-	80,00	90,00
6188	AUTRES FRAIS DIVERS	5 377,36	690,00	5 048,00	1 560,00	23 492,80	25 911,36
6228	DIVERS	25 576,14	12 000,00	17 545,38	49 434,80	11 744,54	50 153,12
6231					1 080,00	1 362,00	
6232	FETES ET CEREMONIES	21 517,77	7 995,85	475,71	8 655,02	5 056,20	5 378,88
6233	FOIRES ET EXPOSITIONS	29 373,82	50 110,00	-	1 081,99	150,00	4 937,33
6236	CATALOGUES ET IMPRIMES	21 630,72	9 188,16	8 542,15	22 753,20	18 912,74	13 400,04
6238	DIVERS	70 709,68	52 771,49	48 043,32	41 045,55	47 767,46	38 002,50
6241	TRANSPORTS DE BIENS	-	277,14	-	249,58	766,90	-
6251	VOYAGES, DEPLACEMENTS ET MISSIONS	-	-	-	-	-	1 183,39
6256	MISSIONS	7 047,05	2 226,27	2 905,94	1 454,60	323,12	-
6257	RECEPTIONS	60,20					-
6281	CONCOURS DIVERS (COTISATIONS)	1 450,00	1 105,00	1 185,00	1 145,00	1 180,00	1 175,00
6282	FRAIS DE GARDIENNAGE	111,44	-	-	-	-	-
6288	AUTRES	-	170,50	939,00	-	468,00	468,00
637	AUTRES IMPOTS TAXES ET VERSTS ASSIMILES	11 276,98	5 212,14	5 348,64	21 079,78	9 569,77	14 404,76
	Budget annexe Boutique	40 898,73	44 478,73	25 053,30	40 312,59	49 748,68	45 542,43
Total	Activités muséales	293 268,65	226 402,57	170 166,71	365 838,36	228 736,05	265 849,85
	TOTAL GENERAL	581 338,77	490 368,54	416 009,80	671 358,03	581 739,54	602 540,64

Source : comptes de gestion de Montluçon Communauté.

Annexe n° 3. Évolution de la grille tarifaire

	Délibération du 28 mars 2017	Délibération du 7 mars 2022 **(modification)**	Délibération du 15 mai 2023	Délibération du 10 juin 2025
Plein tarif	7,50 €		7,50 €	7,50 €
Tarif sénior +60 ans	5 €		5 €	5 €
Tarif enfant 7-12 ans	2 €		-	-
Tarif moins de 7 ans	gratuit		-	-
Tarif enfant 6-12 ans			3 €	3 €
Tarif moins de 6 ans			Gratuit	Gratuit
Tarif enfant 13-18 ans	4 €		5 €	5 €
Tarif groupe sur réservation (+ 10 pers)	5 €		5 €	5 €
Tarif expo temporaire seule	3 €		-	
Tarif expo temporaire seule - 12 ans	gratuit		-	
Tarif groupe familial - 10 personnes	20 €	suppression	-	
Tarif réduit avec justificatif (demandeur d'emploi, étudiants, pers handicapée, détenteur passeport Allen, opération summer Tour, enseignant, carte ministère culture, carte abonnée CNCS, carte Cezam, Pass Time, CE)	5 €		-	5 €
Tarif réduit avec justificatif (demandeur d'emploi)			5 €	
Tarif bénéficiaires Restaurants du cœur	2 €		3 €	
Tarif bénéficiaires Restaurants du cœur - expo temporaire seule	1 €		-	
Pass MuPop	20 €		20 €	20 €
Tarif événement spécial			9 €	9 €
Visite guidée expo permanente (10 pers min)	7 €		9 €	9 €
Tarif groupe exposition temporaire	5 €			
Tarifs groupe Handicap : - *Visite guidée et atelier* - *Visite guidée ou atelier* - *Visite libre*				9 € 7 € 5 €
Gratuité			sur demande, accordée par le président	sur demande, accordée par le président

Source : délibérations Montluçon Communauté.

Annexe n° 4. Fréquentation mensuelle selon les périodes d'expositions temporaires

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Janvier	168	312	0	8	3	485	391
Février	1 295	2 058	0	1 098	1 448	1 625	1 164
Mars	1 615	977	14	755	1 251	1 262	1 232
Avril	2 126	0	0	1 578	1 781	1 831	1 764
Mai	2 449	56	305	1 222	1 841	2 315	2 158
Juin	1 784	348	1 472	2 292	1 705	1 909	2 259
Juillet	3 368	1 955	4 085	2 803	3 415	2 976	3 500
Août	4 433	4 734	4 293	3 768	4 265	3 550	4 556
Septembre	1 262	1 145	1 122	1 068	1 016	1 054	1 352
Octobre	2 677	1 591	1 305	1 342	1 439	1 786	0
Novembre	1 366	0	1 602	1 247	1 349	1 123	0
Décembre	1 418	4	1 234	1 433	1 116	1 053	0
Total annuel	**23 961**	**13 180**	**15 418**	**18 614**	**20 629**	**20 969**	**18 779**

Source : Montluçon Communauté - En grisé : période d'exposition temporaire.

Fréquentations moyenne (hors période de fermetures imposées) :

Fréquentation moyenne mensuelle : 1 955

Fréquentation moyenne mensuelle en période d'exposition temporaire : 2 162

Fréquentation moyenne mensuelle hors période d'exposition temporaire : 1 649

MONTLUÇON COMMUNAUTÉ

Montluçon, le - 9 JUIL. 2026

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
AUVERGNE-RHONE-ALPES
P | VP | SG | Greffe | RHF | Sec
Date arrivée : 16 JUIL. 2026
Finances | DOC | MOX | COM | Mission | PS

Madame la Présidente
Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON CEDEX 03

Objet : Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de Montluçon communauté – musée des musiques populaires

Madame la Présidente,

Par courrier du 18 juin 2026, vous m'avez transmis les observations définitives émises par la Chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de Montluçon communauté portant sur le musée des musiques populaires (MuPop) pour les exercices 2019 et suivants.

Je prends note des remarques de la Chambre concernant la gestion de mes prédécesseurs et des recommandations émises. Pour autant, je souhaite souligner les points suivants et en premier lieu rappeler le cadre dans lequel s'inscrivent la gestion du MuPop et celle des collections.

La gestion des collections

Le musée des musiques populaires a été déclaré d'intérêt communautaire avec effet au 1er janvier 2013. Budgétairement, il constitue un service de la communauté d'agglomération.

Les collections d'objets musicaux dont est propriétaire la commune ont été déposées à Montluçon communauté, la commune gardant diverses collections, sur l'histoire locale, l'histoire naturelle, les beaux-arts, l'ethnologie, les faïences, etc... Elles bénéficient de l'appellation « musée de France », ce qui impose des règles spécifiques de gestion patrimoniale et de compétence de la commune propriétaire, à coordonner avec les règles classiques de transfert de compétence, ce que la Chambre, de manière non fondée, n'a pas admis. En effet, le dépôt dans un musée d'intérêt communautaire, de collections communales labellisées musée de France, donc soumises au Code du patrimoine, ne se gère pas comme le transfert de compétence d'un équipement sportif, telle une piscine ou un stade.

Synthétiquement, le « service muséal » transféré à Montluçon communauté correspond, en pratique, à la gestion du musée comme service public : accueil du public, programmation culturelle, médiation et animations, communication, billetterie, entretien courant, gestion du personnel et, plus largement, organisation et financement du fonctionnement du musée (C. patr., art. L. 410-2). Il ne concerne de plus que le domaine des musiques populaires, et non l'intégralité de la compétence muséale.

La commune de Montluçon, propriétaire des collections, conserve en revanche les prérogatives liées à la propriété des œuvres : inscription à l'inventaire, conservation et sécurité des collections, choix d'acquisition ou de prêt, respect des règles spécifiques aux collections « musées de France » (inaliénabilité, contrôle scientifique et technique de l'État, récolement, etc.).

Autrement dit, la communauté gère le fonctionnement du musée comme équipement et service au public. Ce musée expose des œuvres émanant de diverses collections, dont celle de la commune de Montluçon qui reste responsable de ses œuvres et des obligations juridiques attachées au label « musée de France ».

§ 1 - La propriété et la gestion des collections

La Chambre a une conception de la gestion des collections qui écarte toutes les conséquences qui résultent du fait que la commune de Montluçon est propriétaire des collections, et qu'elles sont labellisées « musée de France ».

La Chambre traite cela comme un simple transfert par exemple d'un gymnase dont le mobilier est transféré à la communauté d'agglomération. En réalité, s'agissant du MuPop, le bâtiment et les équipements sont bien transférés classiquement, aucune difficulté sur ce point, en application de l'article L. 1321-1 du CGCT.

Les collections ne sont pas « mises à disposition » (au sens de l'article L. 1321-1 CGCT) mais déposées. Bien entendu, le transfert de compétence conduit au dépôt des collections. Mais, les collections d'un musée de France appartenant à une commune ont un régime propre de domanialité publique culturelle : les biens des collections des musées de France appartenant à une personne publique « font partie de leur domaine public et sont, à ce titre, inaliénables » (C. patr., art. L. 451-5 ; CGPPP, art. L. 3111-1 ; CGCT, art. L. 1311-1).

Cette règle de l'article précité L.1321-1 CGCT ne s'applique donc pas directement aux collections propriété de la commune, déposante, et déposées à la communauté d'agglomération, dépositaire. D'ailleurs l'article L. 2112-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) rattache les biens des collections des musées de France appartenant à l'État ou aux autres personnes publiques au domaine public mobilier, ce qui fonde la nécessité de recourir à des mécanismes spécifiques (prêt, dépôt, transfert encadré) pour les mettre à disposition d'un autre organisme, telle une communauté d'agglomération.

§ 2 - Il convient de rappeler les actes pris fondant et fixant les modalités du transfert de compétence s'agissant du MuPop

L'article L. 5216-5 II du 5° CGCT permet aux communautés d'agglomération d'exercer la compétence de la « Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire »

- La délibération n° 12.701 du 6 novembre 2012 du conseil communautaire déclare d'intérêt communautaire le Musée communal et décide de l'ajouter à la liste des équipements d'intérêt communautaire au titre des compétences économique et culturelle ;

Elle mentionne que le transfert au 1er janvier 2013 entraîne classiquement l'application à l'ensemble des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice de cette compétence des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L.1321-1 CGCT.

Elle prévoit en outre la signature d'une convention entre l'agglomération et la commune de mise en dépôt des collections du Musée de France. A ce titre, la délibération marque la décision de la

commune et de l'agglomération de faire un sort particulier aux collections au regard des règles du Code du patrimoine.

Les termes de la délibération sont clairs :

« C'est pourquoi. il est donc proposé d'ajouter le Musée des Musiques Populaires à la liste des équipements d'intérêt communautaire au titre des compétences économique et culturelle.
Pour son bon fonctionnement, il est également proposé que soient déposées auprès de la Communauté de l'Agglomération Montluçonnaise par la Ville de Montluçon les collections en lien avec le Musée des Musiques Populaires et que soit mis à disposition le local à usage de réserve qui est situé dans le Château. »

Contrairement à ce qu'écrit la Chambre, la définition de l'intérêt communautaire exclut les collections de son périmètre.

- La convention du 16 novembre 2012, exécutoire le 4 février 2013, de « Conservation des Collections du Musée des Musiques Populaires de Montluçon non mises en dépôt auprès de la Communauté de l'Agglomération Montluçonnaise »

Elle précise que si, en cas de transfert de compétence, le personnel est transféré, au cas particulier, ce ne sera pas le cas pour tous. En effet, l'article 2 stipule que « l'activité restera en partie municipale », puisque les collections du Musée de France ne font pas toutes l'objet de dépôt à la communauté d'agglomération. par exemple diverses collections. histoire locale. histoire naturelle. beaux-arts, ethnologie, faïences, etc...

- La convention du 16 novembre 2012, exécutoire le 30 novembre 2012, « de mise en dépôt des collections musicales du musée de Montluçon au profit de la communauté de l'agglomération montluçonnaise »

Elle précise les obligations de la dépositaire (Montluçon communauté) en termes de conservation, sécurité. assurance. restauration des collections à la charge de l'EPCI. le droit de ce dernier aux reproductions photographiques.

En revanche, elle prévoit que la commune propriétaire des collections assurera seule le coût financier des objets acquis après la signature de la présente convention.

La gestion scientifique des collections mises en dépôt continuera d'être assurée statutairement par le conservateur en titre de l'ensemble de la collection labellisée « Musée de France » et propriété de la Ville de Montluçon.

Ainsi juridiquement et régulièrement, délibération et conventions ont organisé une articulation cohérente avec l'intérêt communautaire des responsabilités de chaque collectivité (bâtiment/gestion courante à l'EPCI, propriété et acquisitions de collections à la commune). Il n'y a aucun doute sur le fait que Montluçon communauté exerce l'intégralité de la compétence qui lui a été transférée, sans aucun partage illégal de l'investissement ou du fonctionnement de l'équipement.

On peut souligner ainsi que le Conseil d'État, par exemple. dans son arrêt du 8 sept. 2002, Communauté d'agglomération de Montpellier. n° 10MA00187, a jugé, à propos d'un musée communal transféré à une communauté d'agglomération, que la collectivité intercommunale. bénéficiaire de la mise à disposition et compétente pour la gestion. n'était pas pour autant propriétaire du musée et ne pouvait pas, au titre de cette seule compétence de gestion, modifier des éléments qui relèvent des prérogatives du propriétaire (en l'espèce. la dénomination du musée).

En outre. le contrôle de l'État sur la gestion des musées territoriaux souligne que la loi « intègre l'ensemble de la collection visée sous un seul et même régime juridique » et que les collections

bénéficient d'une protection renforcée par rapport au droit commun de la domanialité publique. Or, les collections relevant du Musée de France sont en partie déposées pour les objets musicaux auprès de la communauté d'agglomération, mais pour une toute autre partie restent déposées et gérées par la commune.

Ainsi, l'articulation entre droit de l'intercommunalité (transfert de compétence et de moyens pour l'équipement) et droit du patrimoine culturel (statut des collections de musée de France) est régulier ; Montluçon communauté soutient que le « partage » relevé par la CRC n'est pas un partage illégal d'une même compétence, mais la coexistence de deux blocs normatifs : la compétence communautaire sur le service public muséal et l'équipement, et la compétence domaniale de la commune sur ses biens culturels, telle qu'organisée par le code du patrimoine.

Au regard des développements ci-dessus, la compétence pleine de la communauté sur le service public muséal (CGCT, art. L. 5216-5), n'est pas contradictoire avec le maintien, pour des raisons de droit du patrimoine culturel, de la propriété des collections dans le giron communal, sans que cela remette en cause la réalité du transfert de compétence.

§ 3 – L'avis des services de l'Etat

Les services de la commune et de Montluçon communauté se sont rapprochés des services de l'Etat techniquement compétents (DRAC et Service des musées de France) pour recueillir leur avis sur les recommandations de la Chambre telles qu'elles ressortaient du rapport d'observations provisoires. Ceux-ci se sont montrés extrêmement réservés sur l'hypothèse d'un partage de la propriété des collections - qu'ils jugent insécables en elles-mêmes - et recommandent soit qu'elles soient conservées par la commune uniquement, comme actuellement, soit qu'elles soient transférées dans leur intégralité à Montluçon communauté, c'est-à-dire y compris la partie des collections sans lien avec les fonds musicaux.

Cette dernière solution n'est pas conforme aux intentions de la ville et de l'agglomération telles qu'exposées ci-dessus qui ne portent que sur le seul transfert du musée des musiques populaires et non de l'intégralité de la compétence muséale. Nous ne pouvons que rappeler que la ville de Montluçon reste propriétaire et gestionnaire d'autres établissements culturels à vocation muséal (le Château des Ducs de Bourbon et la villa Louvière) et qu'il ne peut lui être imposé de se départir de l'intégralité de ses collections. Il n'est pas plus possible d'imposer à Montluçon communauté la gestion de collections sans aucun lien avec ses compétences et son intérêt communautaire.

Les développements de la Chambre sur la gestion des collections et conséquemment la politique d'acquisition et de prêts sont infondés en droit et l'agglomération les conteste fortement. L'agglomération n'est donc pas d'accord avec les recommandations n° 2 et 3 induites par le même biais de raisonnement de la Chambre.

En ce qui concerne les autres remarques de la Chambre, je souhaite insister sur les points suivants.

La gouvernance

Ainsi que l'a constaté la Chambre, Montluçon communauté a délibéré régulièrement sur les divers tarifs et sur l'ensemble des questions relevant de ses compétences avec l'appui de la commission « développement culturel ». La culture fait partie du projet communautaire, notamment via le projet de territoire.

Le projet scientifique et culturel (PSC), obligatoire pour les musées de France, a été adopté avant même l'ouverture du MuPop, ce qui traduit bien l'anticipation du projet porté avec le soutien de la DRAC. Même si aucune obligation légale l'y oblige, le PSC est en cours d'actualisation, toujours dans le souci d'adapter le service public culturel aux besoins du public, et de la vulgarisation des connaissances.

Sur ce point, il est curieux que la Chambre, affirmant jusqu'au rapport d'observations provisoires (ROP) l'inexistence du PSC, mais devant la constater au regard des éléments fournis par la collectivité, crée une nouvelle recommandation, dont les termes n'ont pas été contredits, et qui demande une actualisation qui est déjà actée.

L'organisation

L'organisation des services a évolué sur la période, ce qui fait la preuve de la réactivité de Montluçon communauté, pour la gestion récente d'un nouvel équipement complexe.

En particulier, les fonctions spécifiquement liées à l'activité du musée (gestion, animation, médiation) sont distinctes de celle de la conservation. Le directeur général des services a établi une note fixant le partage des rôles et des responsabilités. Alors que le contrôle a mis en exergue la qualité du fonctionnement des deux services, la Chambre craint pourtant un risque d'incohérence, sans d'ailleurs en apporter des éléments concrets. Montluçon communauté au contraire, estime que cette organisation – toujours perfectible – constitue un progrès d'efficacité.

L'augmentation de la part de contractuels dans des effectifs stables (comme l'indique la Chambre) résulte des difficultés de recrutement de fonctionnaires depuis plusieurs années.

En ce qui concerne la direction, deux directeurs se sont succédé sur la période. Au départ du premier, un appel à candidatures priorisant naturellement celles de fonctionnaires a malheureusement été infructueux après leur examen par le jury constitué régulièrement.

La Chambre reproche à Montluçon communauté d'avoir recruté une contractuelle dont le diplôme universitaire était bac+2 et non bac+3. En revanche, la Chambre n'a pas tenu compte de l'expérience professionnelle de l'intéressée qui reste un critère important d'embauche d'un contractuel.

Le coût du service public

La Chambre regrette l'absence de comptabilité analytique, ce qui n'est absolument pas fondée réglementairement mais relève d'un choix de gestion. D'ailleurs, les coûts sont connus de l'agglomération et ont été utilisés par la Chambre. Montluçon communauté regrette d'ailleurs que celle-ci n'ait pas évoqué le moindre de ses arguments.

La structuration du système d'information financière de l'agglomération permet d'obtenir le coût du musée comme la Chambre le mentionne elle-même aux premiers paragraphes sur la « connaissance des coûts », notamment par le biais de la nomenclature fonctionnelle. Ainsi, contrairement à ce qu'affirme la Chambre, le rapprochement des dépenses et recettes permet d'en retracer l'exhaustivité, la Chambre n'identifiant d'ailleurs aucune anomalie.

Au surplus, la Chambre mentionne dans son développement « l'estimation du coût du service muséal » : « *Comme pour la plupart des musées, le coût du MUPOP est très faiblement pris en charge par les visiteurs* ».

Or, l'article L. 442-6 du code du patrimoine, impose pour les musées bénéficiant du label « Musée de France » : « Les droits d'entrée des musées de France sont fixés de manière à favoriser l'accès de ces musées au public le plus large. »

Ce n'est donc pas une comptabilité analytique qui déterminerait la politique tarifaire, mais plutôt les obligations du MuPop en tant que Musée de France.

En investissement, la Chambre qualifie les dépenses d'investissement de « minimes » sans motiver son appréciation ni justifier de manquements ou de conséquences regrettables pour le MuPop. Elle fait à peine état de la contestation de l'agglomération, qui considérait au contraire les dépenses non

négligeables compte tenu notamment du coût de la rénovation des bâtiments, et d'ailleurs des achats d'œuvres par la commune et déposées au musée.

Montluçon communauté conteste donc ces observations de la Chambre.

La politique en faveur des publics

Selon la Chambre, les tarifs sont lisibles, mais la délibération fixant les règles en cas de gratuité perfectible. Une nouvelle délibération plus précise en particulier sur les motifs de la gratuité est prévue. Néanmoins, Montluçon communauté rappelle que la délibération ne citait que des situations exceptionnelles ; par ailleurs, la part des entrées gratuites dans les ventes a diminué progressivement passant de 21 % en 2019 à 10 % en 2024, alors que les recettes de billetterie augmentaient de 21 % entre 2019 et 2024 pour une fréquentation quasi constante.

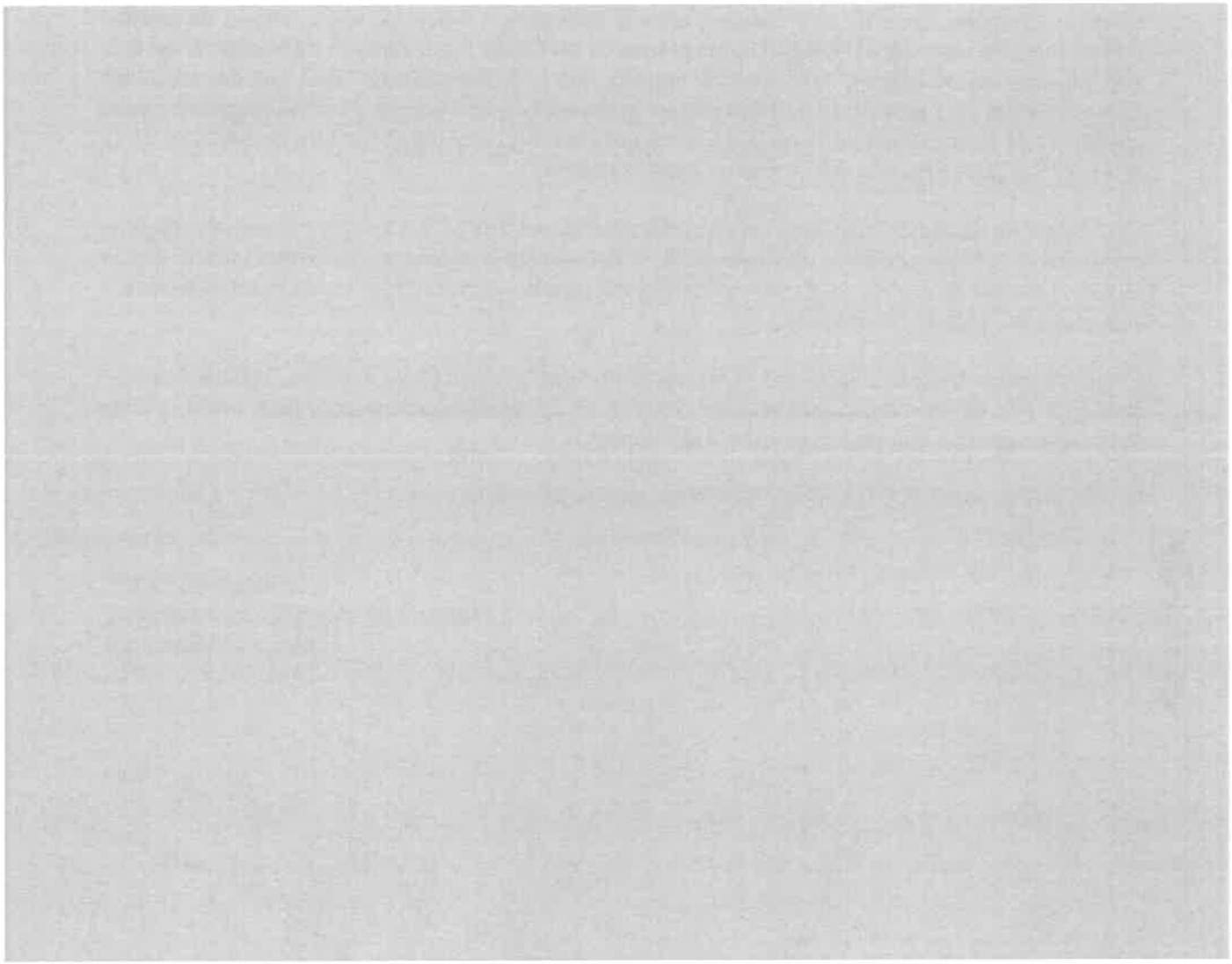
Concernant les études de fréquentation, l'agglomération conteste le fait que les données de fréquentation soient qualifiées de sommaires. En effet, et la Chambre le mentionne, le MuPop utilise depuis plus de deux ans désormais, un nouveau logiciel qui permet des extractions de données et un requêtage tout à fait adaptés aux besoins.

L'agglomération conteste également l'absence d'étude de fréquentation. Pourtant, la Chambre rappelle plus loin qu'une étude externe a été conduite en 2019, malheureusement juste avant la crise sanitaire, ce qui en a affaibli l'opportunité et l'impact.

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes sincères salutations.

Philippe PERCHE
Président de Montluçon communauté
Maire de Montluçon





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

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

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