

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffé	RHF	Sec P
Date arrivée : 09 SEP. 2024					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

CABINET DU MAIRE

N/Réf.: 2024-11
SP.RLB.LMP

Dossier suivi par :
Romain LE BORGNE

E-mail : romain.leborgne@annonayrhoneagglo.fr

Monsieur Bernard LEJEUNE,
Président de la Chambre régionale des
comptes Auvergne – Rhône Alpes
124-126 boulevard Vivier-Merle – CS 23624
69503 LYON cedex 03

Annonay, le 6 septembre 2024

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives portant sur la gestion de la commune d'Annonay pour les exercices 2018 et suivants.

Monsieur le Président,

Par le présent courrier, je tiens à apporter plusieurs éléments de réponse au rapport d'observations définitives portant sur la gestion de la commune d'Annonay de 2018 à aujourd'hui, communiqué par voie électronique le 13 août dernier.

En préambule, il nous apparaît important de souligner à nouveau la qualité des échanges que nous avons pu avoir avec l'équipe de contrôle de la Chambre, que ce soit du point de vue des élus ou des équipes de la structure mutualisée Annonay Rhône Agglo / Ville d'Annonay, avec un réel attachement de part et d'autre à la transparence dans la communication des données, ainsi que dans l'appréciation des sujets de gestion et des perspectives de traitement de ceux-ci. La tenue d'un contrôle de ce type est toujours exigeante pour l'ordonnateur et ses services ; nous restons convaincus que la qualité de gestion est essentielle à la bonne conduite des affaires communales, aussi nous allons attacher une attention certaine aux différents points soulevés dans le cadre de ce contrôle.

Globalement, le rapport fait état d'une gestion de la ville saine, avec notamment la mention d'une gestion financière et comptable satisfaisante, de procédures de passation des marchés publics sécurisées, d'analyse et de prospective financières fiables, de procédures liées aux ressources humaines lisibles, d'une programmation d'investissement cohérente, et d'une sobriété des dépenses de formation, de mission et de représentation des élus. Le rapport formule cependant plusieurs recommandations, qui nous amènent d'ores et déjà à présenter des éléments de réponse.

Tout d'abord sur la gouvernance, le rapport rappelle à juste titre le contenu de la charte de l'élu local, et notamment le fait que tout élu municipal doit « participer avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné ». Le niveau de participation constaté au sein du conseil municipal (entre 55 et 100% des élus convoqués), d'un niveau plus faible encore dans les différentes commissions, nous conduira à rappeler qu'il s'agit d'un principe essentiel à la vie politique locale

Mairie d'Annonay
Rue de l'Hôtel de Ville
B.P. 133
07104 ANNONAY Cedex
04.75.69.32.50
www.annonay.fr

LIBERTÉ
ÉGALITÉ
FRATERNITÉ

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES			
AUVERTOUR-VALAIS			
1	2	3	4
1	2	3	4

1	2	3	4
1	2	3	4

Sur cet item relatif à la gouvernance, nous mettrons en œuvre la première recommandation formulée (« Etablir et communiquer, chaque année avant l'examen du budget de la commune, la liste des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus ») dès la séance du conseil municipal consacrée au débat d'orientations budgétaires pour 2025.

Concernant la gestion des ressources humaines, qui concentre 4 recommandations sur les 8 formulées, nous sommes conscients des progrès restant à établir au sein de la structure mutualisée dans son ensemble. Le premier point, comme souligné, est celui relatif à la fiabilité des données. Le travail a déjà été engagé en la matière, mais nécessite effectivement d'être poursuivi. Nous visons ainsi la production du rapport social unique (RSU) 2023 au 30 septembre 2024, avec une réelle amélioration des données. Notons qu'il s'agit d'un processus long, lié à un changement d'outil informatique et la mise en place de nouveaux paramétrages entre 2024 et 2025.

Concernant le temps de travail et le régime des autorisations d'absence, la seconde recommandation du rapport porte sur les dérogations qualifiées d'irrégulières, en vue d'atteindre un temps de travail effectif de 1607 heures pour la majeure partie des agents. Il nous semble important de souligner les efforts déjà entrepris par la collectivité en 2018, avec la mise en place d'un nouveau règlement du temps de travail au 1^{er} janvier 2019, qui avait notablement augmenté le temps de travail des agents. Si le régime des sujétions tel que défini peut encore apparaître généreux, il ne présente pas à notre sens d'irrégularité formelle au regard des textes en vigueur, et n'avait d'ailleurs pas donné lieu à remarque du contrôle de légalité à l'issue de son adoption par le conseil municipal. Il nous semble également important de trouver un juste équilibre pour garantir à la fois la qualité du service public et le bien-être des agents municipaux ; les contraintes horaires, physiques et de relation à un public parfois difficile nous apparaissent importantes à prendre en compte, conformément au cadre réglementaire.

Sur les autorisations d'absence, nous devons ici poser ce sujet à l'ordre du jour de l'agenda social, en vue de l'actualisation du régime en vigueur au sein de la structure mutualisée. Néanmoins, comme toutes les collectivités, nous demeurons dans l'attente de la publication du décret d'application prévu à l'article 45 de la loi du 6 août 2019, pour sécuriser juridiquement ces évolutions. De la même façon, le travail sur la mise en conformité des dispositions relatives aux heures supplémentaires (recommandation n°3) sera inscrit à l'agenda social, et engagé dès cette fin d'année 2024.

A propos du suivi automatisé du temps de travail (recommandation n°4), il nous apparaît important de mettre cette recommandation de la Chambre à l'étude, mais également en perspective des nombreux travaux récents sur le sujet et retours d'expérience des collectivités, qui mettent en lumière les coûts de gestion associés (installation de lecteurs, fourniture et gestion des badges, outils techniques et numériques, gestion des ressources), et les effets à « double détente » de ce type de dispositifs (comptabilisation exacte du temps de travail qui reconnaît de façon objective les temps de présence au travail de façon individuelle, une gestion collective parfois délicate au vu des temps de récupération importants souvent générés). En ce sens, la démarche engagée de formation et d'accompagnement managérial des encadrants, en insistant notamment sur les aspects RH (gestion des conflits et des situations RH complexes, affirmation du leadership), produit à notre sens une capacité accrue des encadrants à gérer et cadrer le temps de travail effectif des agents, et le développement de la performance collective, avec une harmonisation des pratiques.

Quant à la question des primes de départ à la retraite (recommandation n°5), nous inscrirons également le sujet à l'ordre du jour de l'agenda social, de façon concomitante avec la prochaine révision du régime indemnitaire.

En matière de commande publique, il nous semble important de souligner le sérieux constant sur la période de l'exécutif et des services de la structure mutualisée, avec une attention toute particulière au respect du cadre réglementaire et à la performance économique, sociale, et environnementale de l'achat public. Ainsi, comme le relève la Chambre, la nomenclature achat a été mise à jour en 2024, ce qui permet d'avoir une lecture de la sécurité juridique dans l'ensemble du processus d'achat ; en parallèle, la prise en compte des enjeux environnementaux est de plus en plus notable, avec une dimension environnementale intégrée (souvent de façon plus aboutie) dans 41% des marchés en 2023 (32% en 2022). Les points d'amélioration relevés, notamment le fait de réaliser une computation annuelle des seuils pour adapter les procédures aux besoins constatés de la collectivité (recommandation n°5), seront suivis avec attention.

La qualité de la gestion budgétaire et comptable est également un point d'attention des élus et de l'administration depuis de nombreuses années. Le premier point relevé, à savoir l'information des citoyens via le site internet, a depuis la fin du contrôle été résolu ; en effet, le nouveau site internet de la ville a été mis en ligne fin juillet, et comprend une rubrique dédiée aux éléments budgétaires (« Ma ville – Le budget »).

Par ailleurs, concernant la préconisation de la Chambre de davantage recourir à l'utilisation de l'outil des autorisations de programme / crédits de paiement (AP/CP) pour le suivi des investissements, il apparaît important de relever que ce recours trouve toute sa pertinence en fonction de la nature des dépenses d'équipement portées ; ainsi, le pourcentage de ces dernières gérées en AP/CP a été significatif sur la période 2018-2022 du fait des opérations structurantes financées sur cette période (Cœur de ville historique, Rives de Faya, rénovation de la place du Champ de Mars en début de période, rénovation de l'hôtel de ville et de l'école Font Chevalier ensuite). Les années 2023 et 2024 correspondent à des exercices sur lesquels il y a une prépondérance des investissements infra-annuels ou au plus à cheval sur deux exercices. La période à venir, avec l'opération structurante de réhabilitation de l'école des Cordeliers (inscrite en AP/CP), va naturellement donner lieu à un pourcentage plus élevé de gestion des dépenses selon ces modalités. La recommandation n°7 (« Etablir un inventaire physique complet des biens de la collectivité ») a elle d'ores et déjà donné lieu à une prise de conscience, renforcée à l'occasion de la phase d'expérimentation du compte financier unique (CFU).

Ainsi, la collectivité s'est engagée – notamment par le recrutement d'une chargée de mission dédiée à la qualité comptable au 1^{er} juillet 2024, suite à un départ en retraite – à engager le travail en la matière, tout en ayant pleinement conscience que ceci nécessitera certainement plusieurs années avant d'aboutir sur une fiabilité exhaustive du bilan. D'ores et déjà, nous disposons d'inventaires précis et actualisés sur nos biens les plus sensibles, que nous vous avons communiqués : parc informatique, parc immobilier et foncier, parc automobile. Ceci rejoint l'attention qui sera portée à la régularisation des comptes d'immobilisations en cours (chapitre 23), et à la systématisation du provisionnement (recommandation n°8).

Sur ce dernier point, comme le relève la Chambre la doctrine était d'ores et déjà en place pour les situations de périls en matière d'habitat insalubre, dans les situations de recouvrement potentiellement impossible auprès des propriétaires défaillants ; la logique d'extension aux situations de contentieux avec un risque financier avéré pour la collectivité sera mise en œuvre dès cette année.

Concernant la situation financière de la collectivité, si elle ne fait pas l'objet d'une recommandation, elle a été le sujet de nombreux échanges entre l'ordonnateur et la Chambre. Globalement, l'analyse de la Chambre corrobore celle faite par l'exécutif municipal. L'équipe de contrôle de la Chambre a ainsi pu nous partager le constat d'une dégradation de la situation financière de la commune qui, si elle est bien loin de susciter un risque de « tutelle » ou de contrôle budgétaire sur les finances de la ville par les services de l'Etat, nécessite une attention toute particulière. En ce sens, nous rejoignons l'analyse quant à l'enjeu fondamental de rétablissement de l'épargne brute et de la capacité d'autofinancement de la collectivité.

En effet, nous avons pu partager le contenu et la nécessité du programme d'investissement, adapté au regard du patrimoine municipal, particulièrement important par rapport à d'autres communes de la strate au regard de l'histoire et des fonctions de centralité de la commune. Sur le fond, le sujet est également celui de la rationalisation du patrimoine municipal, démarche engagée depuis deux ans déjà, avec comme objectifs la réduction du volume du patrimoine en gestion par la ville, et la mise en cohérence des occupations et des activités associatives soutenues par ce levier (mise à disposition de locaux). Cela dit, ce volume très important du patrimoine municipal (bâtiments, voiries, espaces publics, espaces verts), dû à l'histoire et les fonctions de centralité de la commune, nécessite de fait un investissement de renouvellement adapté, notamment pour améliorer la performance énergétique des bâtiments, et répondre aux enjeux de transition écologique. La crise énergétique a mis en lumière ce poids patrimonial (et son état de vétusté) à charge de la ville centre, avec pour exemple des dépenses d'énergie représentant près du double de celles des communes de taille similaire (en euros / habitant), selon les indicateurs posés par l'inspection générale des finances dans son rapport d'octobre 2023 sur le sujet. Ceci a généré un surcoût que l'on peut estimer supérieur à 300.000 euros par rapport à des communes de taille similaire.

Dans le financement du programme d'investissement, la collectivité reste tributaire des financements partenariaux (Etat, Conseil régional, Conseil départemental, entre autres), pour limiter son reste à charge. En la matière, force est de constater la dureté accrue pour accéder aux financements des autres strates de collectivités territoriales. Pour exemple, le taux de financement des investissements de la commune par la Région a été de 3,91% en moyenne sur les trois dernières années de la période observée (2021-2023), un niveau nettement inférieur à celui observé sur d'autres communes du territoire.

Afin de limiter le recours à l'endettement pour financer l'indispensable programme d'investissement, la clé fondamentale reste donc l'amélioration de l'épargne brute. Sur ce point, la Chambre analyse les évolutions relatives aux recettes et aux dépenses de fonctionnement de la collectivité sur la période.

Concernant les dépenses, il est relevé la part prépondérante de l'inflation dans la croissance des charges à caractère général (notamment sur la part liée à l'énergie, ce qui justifie d'autant le programme d'investissement de la collectivité), et une répartition à 50% entre décisions d'ordre national et choix internes de la collectivité pour expliquer la croissance de la masse salariale entre 2021 et 2022, année de la plus forte augmentation en la matière.

Cette part de « choix internes » mérite d'être précisée : le premier déterminant en la matière est l'augmentation du régime indemnitaire des agents municipaux, qui correspond à une révision obligatoire liée au cadre réglementaire.

En 2022, dans le contexte inflationniste, une attention particulière a été portée sur les régimes indemnitaires des plus bas salaires de la collectivité, ce qui s'est traduit par des augmentations de l'ordre de 40 euros bruts par mois pour les plus bas revenus, augmentation à laquelle s'ajoute la revalorisation de la part annuelle d'IFSE, ex « treizième mois », de 100 euros bruts pour l'ensemble des agents.

Le second déterminant correspond aux recrutements nécessaires au sein de la direction de l'éducation, pour assurer les taux d'encadrement réglementaires sur les temps de cantine et accompagner la démarche de dédoublement des classes de grande section (principe de conserver une ATSEM par classe en maternelle) ; en effet, la fréquentation en restauration scolaire a augmenté de 27% sur la période. Un niveau qui salue certainement pour partie le choix de la collectivité de renforcer la qualité des repas (notamment en s'appuyant davantage sur les approvisionnements locaux), mais qui traduit également les difficultés financières accrues d'une partie notable de la population, qui fait le choix de maintenir les enfants à l'école sur le temps de midi.

Dans le même temps, la politique interne de ressources humaines a été d'engager une politique de déprécarisation pour les agents à temps non complets, et de remplacer les postes demeurés vacants lors de la période de crise sanitaire (qui limitait les besoins dans certains secteurs de l'activité municipale), avec une attention particulière sur certains secteurs (médiation, agents de surveillance de la voie publique).

En termes de recettes, la Chambre souligne à juste titre le niveau inférieur à la moyenne nationale du potentiel fiscal de la commune, et la fragilité socio-économique de la population (taux de chômage supérieur aux moyennes régionale et nationale, revenu imposable moyen par habitant inférieur de 30% à la moyenne nationale). L'usage du levier fiscal n'a ainsi pas été retenu par l'exécutif municipal, au vu de ces éléments de fragilité. De la même façon, en écho à la croissance des dépenses sur la restauration scolaire, la commune veille à une tarification adaptée de ses services ; plusieurs modifications des structures tarifaires ont été effectuées, en veillant à conserver une accessibilité du service pour les quotients familiaux les plus bas.

Il n'en demeure pas moins que la situation financière connue dès fin 2022 nécessitait des ajustements. Ceci s'est traduit dès 2023 par des efforts conséquents sur les dépenses de fonctionnement, et une révision du programme d'investissement. Les efforts en fonctionnement (plan énergie, baisse du nombre d'ETP en 2023 par rapport à 2022, etc...) porteront ainsi pleinement leurs effets en 2024 et 2025. Nous sommes ainsi d'ores et déjà en mesure d'assurer que la situation financière de la collectivité sera améliorée en 2024, notamment du point de vue de l'épargne brute et des ratios associés (taux d'épargne brute). La solvabilité financière, mesurée par l'indicateur de capacité de désendettement, connaîtra également une amélioration structurelle, avec une perspective de prolongement en 2025.

Plus largement, ces efforts conséquents engagés et pour certains douloureux (périmètre des services, moyens généraux des services publics), questionnent sur les évolutions de moyen et long termes pour les finances des communes comme Annonay, avec une fonction de centralité affirmée, notamment au travers de services et de charges directement assumés, pourtant au bénéfice d'un bassin de vie plus large.

En l'occurrence, Annonay n'est pas un cas isolé, et les marges de manoeuvre demeurent ténues, notamment en matière de levier fiscal (son usage n'a pas été retenu par l'exécutif municipal pour le rétablissement de la situation financière). Une intégration fiscale accrue, à l'échelle de l'établissement public de coopération intercommunale, apparaît ainsi comme un axe de travail incontournable des prochaines années. In fine, les choix opérés par l'exécutif

municipal (programme d'investissement, fiscalité, tarifs) visent une attractivité renforcée de la ville, un accroissement de la population qui sera de nature à optimiser l'usage des infrastructures existantes, assurer la croissance des recettes, et plus largement la qualité de vie du territoire.

Dans cette perspective, nous restons ainsi convaincus que les choix politiques effectués sur la période sont les mieux à même de répondre aux enjeux de court et de moyen termes de la collectivité.

Nous souhaitons enfin conclure cette réponse par un rebond sur l'appréciation de la politique sportive sur le territoire, et plus particulièrement de l'accès des jeunes au sport. La nouvelle charte sportive, délibérée fin 2023 avec en parallèle la modification des critères de subventions (accès des jeunes filles à la pratique, nombre de jeunes licenciés), correspondent à des orientations fortes de l'exécutif municipal, en vue d'un partage social et sociétal via ce formidable levier qu'est le sport. Si le public des 16-25 ans n'est pas, du fait des spécificités du territoire (éloignement des lieux d'études supérieures et de formation), le « cœur de cible » pour des actions spécifiques, nous serons attentifs au recueil des meilleures pratiques recensées en la matière à l'échelle nationale.

En effet, les jeux olympiques de cet été nous ont montré que le sport, la performance et la cohésion sociale pouvaient pleinement concourir ensemble, avec des résultats encore prégnants pour le vivre ensemble sur nos territoires.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les plus distinguées.

Simon PLENET,

**Maire d'Annonay
Depuis 2020**

Antoinette SCHERER,

**Maire de 2018 à 2020
Conseillère Municipale**