

A 241292

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Greffé	RHF	Sec P
Date arrivée : 14 NOV. 2024					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Chargé COM	Chargé mission	Sec PS

CABINET DU PRESIDENT

N/Réf.: 2024-12
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 8 novembre 2024

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives portant sur la gestion d'Annonay Rhône Agglo 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 d'Annonay Rhône Agglo de 2018 à aujourd'hui, communiqué par voie électronique le 18 octobre dernier.

En préambule, il m'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 de l'Agglo, 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 communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo 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, 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 doit « participer avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné ».

Ce point, qui avait été partagé à l'installation du conseil communautaire en 2020, est essentiel à la vitalité démocratique du territoire, et la vie politique locale en général. Au-delà de la participation des élus, la Chambre relève le fait que l'Agglo est dans l'obligation de mettre en place un conseil de développement au sens de l'article L.5211-10-1 du code général des collectivités territoriales (recommandation n°1); pour permettre l'installation de celui-ci dans de bonnes conditions, le cadrage quant au fonctionnement de cette instance sera délibéré durant l'année 2025, avant une mise en œuvre effective en 2026, à l'issue du renouvellement des exécutifs locaux. Sur cette même thématique de la gouvernance, nous mettrons en œuvre la seconde recommandation formulée (« Etablir et communiquer, chaque année avant l'examen du budget de l'EPCI, la liste des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus ») dès la séance du conseil communautaire consacrée au débat d'orientations budgétaires pour 2025.

Dans le second chapitre de son rapport, la Chambre décrit précisément le cadre de l'action communautaire, et l'établissement cohérent des différents documents stratégiques, tant pour la définition des politiques publiques (Projet de territoire articulé avec le PCAET, SCOT et PLUIH), que pour leur mise en œuvre : les impacts financiers maîtrisés des différentes prises de compétence, notamment sur les dépenses de personnel, témoignent de « l'efficacité du dispositif mis en place » en termes notamment de mutualisation entre la commune d'Annonay et la communauté d'agglomération. Si cette mutualisation est principalement à charge de la ville centre (qui demeure employeur de 75% des 167 postes mutualisés, avec des frais induits sur le matériel et les licences informatiques, les vêtements de travail, les véhicules, etc...), elle demeure in fine une stratégie permettant des économies d'échelle aux deux niveaux, avec en outre la capacité à recruter des profils de haut niveau sur des postes stratégiques mutualisés. En ce sens, l'Agglo suivra dès l'année 2025 la troisième recommandation, à savoir l'établissement d'un bilan des mutualisations, afin de prendre le recul nécessaire à l'analyse des dispositions actuelles, et nourrir la réflexion sur d'éventuelles évolutions à horizon 2026.

Concernant la gestion des ressources humaines, qui concentre 3 recommandations sur les 12 formulées, nous sommes conscients des progrès restant à établir au sein de la structure mutualisée dans son ensemble. Le premier point est celui relatif à la fiabilité des données ; le travail a déjà été engagé en la matière, mais nécessite effectivement d'être poursuivi. La production du rapport social unique (RSU) 2023 fin septembre 2024 marque d'ores et déjà une réelle amélioration de la construction et de la qualité des données RH. 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. Pour la recommandation n°4 relative aux modalités de recrutement, notamment pour les emplois permanents, ainsi que les règles applicables à la rédaction des contrats et à l'évolution professionnelle des agents non titulaires, nous nous y attellerons dès 2025.

Concernant le temps de travail et le régime des autorisations d'absence, la cinquième 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 communautaire. 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 ; 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.

A propos du suivi automatisé du temps de travail (recommandation n°6), nous pourrions envisager de mettre cette recommandation de la Chambre à l'étude, avec à l'esprit les 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.

En matière de commande publique, il est important de relever 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, 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 d'Annonay Rhône Agglo a été mis en ligne fin juillet, et comprend une rubrique dédiée aux éléments budgétaires (« L'Agglo – Le budget »). La recommandation n°7 (« Etablir un inventaire physique complet des biens de la communauté d'agglomération ») 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).

Concernant la situation financière de l'EPCI, si elle ne fait pas l'objet d'une recommandation, elle a été le sujet de plusieurs échanges entre l'ordonnateur et la Chambre. Globalement, l'analyse de la Chambre corrobore celle faite par l'exécutif. L'équipe de contrôle de la Chambre a ainsi pu nous partager le constat d'une stabilité de l'épargne brute et de la capacité d'autofinancement de l'Agglo, en dépit des prises de compétences successives. Ceci a été notamment dû à la poursuite des efforts de gestion sur différents pans, et la recherche d'efficience dans le portage des politiques publiques. Les différents investissements conduits par l'EPCI sont également cohérents en valeur avec le patrimoine et les compétences, mais le niveau relativement restreint de l'épargne (notamment dû au faible niveau de recettes fiscales, qui reposent quasi exclusivement sur la fiscalité économique) conduit à un endettement croissant pour le financement des investissements.

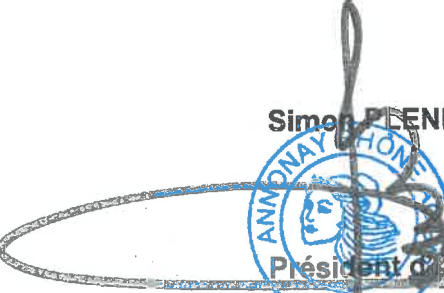
La Chambre relève ainsi la particularité de l'Agglo, qui est le seul EPCI d'Ardèche (sur les 17) à ne pas avoir instauré de taux additionnel sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, alors même que l'Agglo est l'EPCI avec le périmètre de compétences le plus important. Par ailleurs, le taux de la cotisation foncière des entreprises est inférieur de 5% à la moyenne des taux des communautés d'agglomération. Dans le contexte actuel de restriction sur les dotations de l'Etat et de la fiscalité transférée aux EPCI (gel des fractions de TVA reversées notamment), ainsi que la nécessaire solidarité territoriale suite aux inondations d'octobre 2024, l'année 2025 doit donner lieu à un débat de fond sur le niveau de ressources fiscales de l'Agglo, et la solidarité en la matière. Ceci se fera en répondant aux recommandations n°9 et 10 sur l'adoption d'un pacte financier et fiscal et le rapport relatif aux compétences transférées, démarches d'ores et déjà engagées.

Enfin, la dernière partie relative au service public de la gestion des déchets ne manquera pas de continuer à susciter de nombreux débats au sein de l'exécutif. Compétence de l'Agglo depuis 2017, la gestion des déchets a donné lieu à une performance de l'Agglo très supérieure aux autres EPCI dans un premier temps, notamment par la généralisation rapide des points d'apport volontaire (PAV). L'homogénéisation progressive de ce mode de collecte a entraîné une égalisation des performances de tri ; ainsi, si l'Agglo se caractérise par un niveau d'ordures ménagères résiduelles (OMR, poubelles « grises ») par habitant inférieur à la moyenne nationale, l'évolution à la baisse du tonnage en la matière est beaucoup plus réduite que ce qui a pu être constaté chez les autres membres du SYTRAD. Le plan stratégique de prévention et de gestion des déchets, adopté en avril 2023, donne le cap et les axes d'intervention pour redonner à l'Agglo un rôle de pionnier en la matière, et des performances de tri plus satisfaisantes ; ceci passe notamment par la réduction à la source des déchets,

et le développement du tri des biodéchets, démarches sur lesquelles les investissements ont d'ores et déjà été effectué à partir de cet exercice 2024. La recommandation n°11 quant à l'intérêt d'une étude de caractérisation des déchets propre à Annonay Rhône Agglo donnera ainsi lieu à débat quant à son lancement à l'occasion de la préparation du budget 2025. Pour la recommandation n°12 demandant l'engagement d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'une fiscalité incitative, celle-ci nous semble revêtir une portée davantage politique que de gestion de la compétence ; si le débat sera bien posé au sein de l'exécutif, je ne pose pas d'ores et déjà de calendrier en la matière, car le débat démocratique doit avoir toute sa place dans la détermination d'un choix de financement de la compétence aussi impactant.

Je souhaite enfin conclure cette réponse en insistant sur la situation toute particulière d'Annonay Rhône Agglo en cette fin d'année 2024. Le sérieux budgétaire des dernières années a permis de conserver des niveaux de dette et d'indicateurs de solvabilité financière éloignés des zones d'alerte. Mais la double contrainte des restrictions financières de l'Etat posée dans la loi de finances pour 2025 (gel de la fiscalité transférée, augmentation des cotisations retraite des agents, etc...) d'une part, et l'impact financier des inondations d'octobre dernier (chiffage de plus de 5,5 millions d'euros tout confondu pour les dégâts sur le patrimoine de l'EPCI : voiries, ouvrages eau et assainissement, etc...) d'autre part – avec des incertitudes demeurant quant aux niveaux de prise en charge par les assurances et la dotation spécifique de l'Etat pour couvrir les catastrophes naturelles – ainsi que le nécessaire appui aux communes du territoire les plus impactées par ces inondations, place Annonay Rhône Agglo dans une situation financière inédite, qui nécessitera des choix importants dès cette fin d'année, et au moment du budget 2025.

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

Simon PLENET,

Président d'Annonay Rhône Agglo



