

Le

17 SEP. 2024

Le président

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière
T 04 72 60 12 79
auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Réf. : D 241 350

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et de sa réponse - contrôle des comptes et de la gestion
de la commune d'Annonay

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

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Annonay, avec une partie spécifique relative à l'enquête nationale sur l'accès des jeunes au sport, concernant les exercices 2018 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

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

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans le délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, ce document sera publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Monsieur Simon PLENET
Maire d'Annonay

romain.leborgne@annonayrhoneagglo.fr

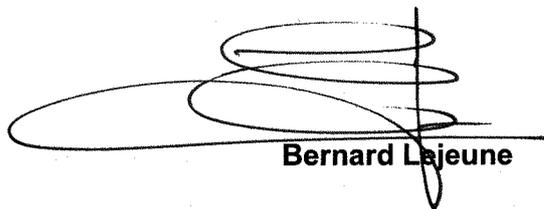
Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis à la préfète ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de l'Ardèche.

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

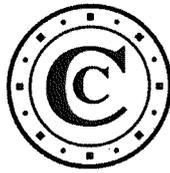
Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque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

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

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.



Bernard Lajeune



COMMUNICATION
DES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE
Commune d'Annonay (07)

À RETOURNER DANS LES MEILLEURS DÉLAIS A LA

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

Courriel : auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr

Nom de la collectivité territoriale, de l'établissement public ou de l'organisme :

Conformément aux dispositions des articles L. 243-6 et R. 243-14 du code des juridictions financières, le présent rapport d'observations définitives sera porté à la connaissance de l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, qui se tiendra le :

.....

Le procès-verbal de la séance de l'assemblée délibérante au cours de laquelle il aura été procédé à la communication du rapport vous sera transmis aussitôt après celle-ci.

Fait à

Le.....

Le représentant légal,



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE D'ANNONAY

(Département de l'Ardèche)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 31 juillet 2024

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail de l'année 2024, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Annonay pour les exercices 2018 et suivants, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettres du 19 janvier 2024, adressée à Mme Scherer, maire de la commune jusqu'à 2020, et à M. Plénet, actuel ordonnateur.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur la situation financière fragile de la commune, l'organisation de l'administration communale, la politique des ressources humaines et la commande publique.

Un travail spécifique a été également mené dans le cadre de l'enquête menée par la Cour des comptes sur l'accès des jeunes de 15-25 ans aux pratiques sportives. La politique communale en matière sportive de la commune a été interrogée et des entretiens avec les dirigeants des cinq plus importantes associations à vocation sportive de la commune ont été menés en avril 2024.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridiction financière (CJF) s'est déroulé le 17 mai 2024 avec M. Plénet, maire actuel de la commune et Mme Scherer ancien ordonnateur.

Le rapport d'observations provisoires, délibéré le 11 juin 2024, a été adressé à M. Plénet ainsi qu'à Mme Scherer, et au comptable public de la commune, le 21 juin 2024. Une seule réponse a été reçue, en date du 12 juillet 2024, de la part de M. Plénet. Aucune demande d'audition n'a été faite auprès de la chambre.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION.....	9
1 L'ACCÈS DES JEUNES AU SPORT	10
1.1 La politique partagée entre la commune et l'agglomération	10
1.1.1 Une mise en œuvre commune basée sur une mutualisation étendue	10
1.1.2 La répartition des compétences entre la commune et la CA ARA.....	11
1.1.3 Une politique sportive formalisée	14
1.2 Une politique sportive non ciblée spécifiquement sur les 16/25 ans mais des actions qui peuvent les concerner	17
1.2.1 Des actions plus ciblées 16/25 ans dans le cadre de la politique de la ville.....	18
1.2.2 Les autres actions de la commune pouvant concerner les jeunes de 16 à 25 ans.....	18
1.2.3 Les actions des clubs sportifs à destination des 16 à 25 ans	19
2 LA GOUVERNANCE	20
2.1 Le fonctionnement du conseil municipal et des commissions	20
2.1.1 Le conseil municipal	20
2.1.2 Les commissions permanentes	21
2.2 L'information des citoyens.....	22
2.3 Le régime des délégations	22
2.4 Les indemnités.....	23
2.4.1 L'évolution des indemnités versées aux élus	23
2.4.2 Les indemnités de formation, de mission et de représentation des élus	24
2.4.3 Les frais de réception et de restauration.....	25
2.5 La représentation de la commune dans l'intercommunalité.....	25
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	26
3.1 Le pilotage des ressources humaines.....	26
3.1.1 La fiabilité des données disponibles.....	26
3.1.2 Les lignes directrices de gestion.....	27
3.2 Le nouveau règlement du temps de travail.....	28
3.2.1 Les dispositions générales	29
3.2.2 Les sujétions particulières	29
3.2.3 Les autorisations d'absence.....	30
3.3 Les déterminants internes de la masse salariale	31
3.3.1 L'évolution des effectifs.....	31
3.3.2 Les heures supplémentaires.....	32

3.3.3 La refonte du régime indemnitaire	35
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	38
4.1 L'organisation des achats au sein de la collectivité	38
4.1.1 Les moyens de la direction de la commande publique.....	38
4.1.2 La répartition des rôles	38
4.2 Le respect des procédures.....	39
4.2.1 La computation des seuils	39
4.2.2 L'étape de la passation	40
4.2.3 La phase d'exécution.....	41
5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	42
5.1 Les informations budgétaires et financières	42
5.2 La gestion pluriannuelle des investissements en autorisation de programme et crédit de paiement (AP/CP)	43
5.3 La qualité des prévisions et l'exécution budgétaire	44
5.3.1 Le fonctionnement.....	44
5.3.2 L'investissement.....	45
5.4 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations	46
5.4.1 La tenue de l'inventaire, de l'état de l'actif et du passif	46
5.4.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation.....	47
5.5 Les amortissements et les provisions	48
5.5.1 Les amortissements	48
5.5.2 Les provisions	48
6 LA SITUATION FINANCIÈRE	49
6.1 Les soldes de gestion.....	50
6.1.1 Les recettes de gestion.....	51
6.1.2 Les dépenses de gestion	56
6.2 Les investissements et leur financement	60
6.2.1 Les investissements	60
6.2.2 Le financement des investissements	62
6.2.3 La dette	63
6.2.4 La prospective	64
ANNEXES	67
Annexe n° 1. Détail des aides financières attribuées par la commune aux associations sportives	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 2. Régime des autorisations d'absence.....	70

SYNTHÈSE

La ville d'Annonay, située au nord de l'Ardèche, est, avec près de 17 000 habitants, la commune la plus peuplée du département et la ville-centre de la communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo (CA ARA), territoire de plus de 50 000 habitants regroupant 29 communes.

La collectivité se situe dans le premier quart des communes de plus de 10 000 habitants (285 sur 1 040 communes en 2023) éligibles à la dotation de solidarité urbaine, outil de péréquation destiné aux communes les plus défavorisées. Elle se trouve donc confrontée à un niveau de charges relativement élevé et à un potentiel fiscal (ressources mobilisables) plus faible que la moyenne des communes comparables.

La commune compte trois zones constituant un « quartier politique de la ville » dont deux sont comprises dans la nouvelle géographie de la politique de la ville : le quartier « les Hauts de ville » qui englobe le quartier du Zodiaque et le centre ancien d'Annonay.

Une gestion des ressources humaines à améliorer

La gestion des ressources humaines est, comme l'ensemble des services supports (finances, commande publique, systèmes d'informations, patrimoine bâti, affaires juridiques et administratives, communication), mutualisée avec la CA ARA ainsi qu'avec les deux centres, communal et intercommunal, d'action sociale (CCAS et CIAS).

Les lignes directrices de gestion, bien que limitées aux avancements de grades et aux promotions internes, mais aussi le nouveau règlement du temps de travail et la refonte du régime indemnitaire, permettent une meilleure lisibilité des règles de gestion, même si des ajustements demeurent nécessaires pour conformer ce cadre à la réglementation.

La commune rencontre cependant des difficultés à fiabiliser ses données concernant les ressources humaines. S'appuyer sur des indicateurs fiables permettrait de mieux appréhender les caractéristiques des agents annonéens, de discerner les enjeux et dès lors, de développer une réflexion stratégique pour mieux piloter la gestion des ressources humaines dans une perspective pluriannuelle, notamment en termes de masse salariale.

Une gestion financière et comptable satisfaisante mais un bilan comptable à fiabiliser

La qualité des documents budgétaires, notamment celle des plus récents rapports d'orientation budgétaire, permet une information financière satisfaisante des élus principalement. Toutefois, pour assurer une information plus large auprès des Annonéens, le site internet de la commune devra comprendre les informations prévues par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

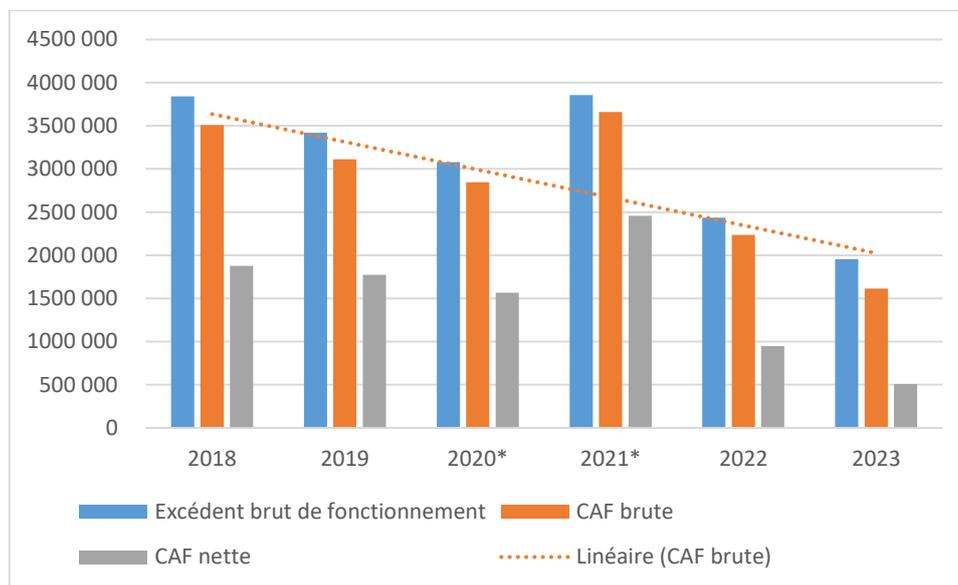
Pour améliorer la fiabilité des comptes, l'attention devra être portée sur la systématisation du provisionnement pour risque contentieux et l'exactitude du bilan.

En effet, l'adoption, depuis 2022, du compte financier unique impose une fiabilisation du bilan de la collectivité tant dans l'exhaustivité de son inventaire (actif) que dans la consolidation des éléments constituant son passif (état de la dette).

Une situation financière fragilisée

La situation financière de la commune apparaît fragilisée à la fin de l'exercice 2023, avec un très faible taux d'épargne en valeur absolue (6,8 % en 2023), de plus en régression forte depuis 2018 (16,3 %) et surtout depuis 2022 où l'épargne brute de la commune est passée nettement en-dessous de 10 % des produits de gestion.

Figure n° 1 : Évolution des soldes de gestion de 2018 à 2023 (après retraitements)



Source : Comptes de gestion et comptes financiers uniques-retraitement CRC ARA

La forte croissance des dépenses de fonctionnement (charges de personnel et charges à caractère général) n'a pas été compensée par une hausse équivalente des ressources. Le filet de sécurité obtenu de l'État en 2022 n'a fait que limiter la chute des niveaux d'épargne qui s'est révélée complètement en 2023 en l'absence de cette aide conjoncturelle.

Le fonctionnement courant de la commune ne lui permet pas de dégager les ressources suffisantes pour financer tous ses investissements qui demeurent importants du fait de l'étendue du patrimoine communal. Elle est donc endettée. Son niveau de dette par habitant est supérieur à celui des communes de taille équivalente, sa capacité de désendettement approche les niveaux d'alerte en 2023 avec un encours de dette représentant près de 12 années d'épargne brute.

Les marges de manœuvre de la commune sont restreintes en termes de fiscalité du fait de taux déjà supérieurs à ceux appliqués dans les communes de taille équivalente même si l'absence de fiscalité additionnelle foncière de la CA ARA limite la pression fiscale pour les contribuables annonéens.

En conséquence, la commune devra être particulièrement vigilante sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement pour se redonner une capacité d'autofinancement plus importante de ses investissements et limiter le recours à l'emprunt.

Le budget adopté par la commune en 2024, à la suite des orientations présentées dans le rapport d'orientations budgétaires, indique sa volonté de limiter ses dépenses de gestion.

Une politique sportive structurée et partagée avec la communauté d'agglomération

La compétence sportive est partagée entre la commune et la communauté d'agglomération qui a réalisé les investissements récents les plus importants sur la base d'un plan pluriannuel d'investissements partagés (PIIP) adopté en 2014.

La commune dispose d'un office municipal des sports et d'une politique identifiée en faveur de la pratique sportive, structurée par une charte sportive communale révisée en 2024.

Il n'y pas à Annonay de politique spécifique pour l'accès au sport des jeunes de 16 à 25 ans, cette classe d'âge n'étant pas clairement identifiée comme prioritaire dans les différentes actions mises en avant dans ses documents.

Toutefois, la charte sportive rénovée en 2024 met l'accent plus largement, dans ses orientations et les critères d'attribution des subventions, sur l'accès des jeunes aux activités sportives dans plusieurs de ses dimensions essentielles (accès des jeunes filles aux activités sportives et nombre de jeunes licenciés valorisé dans l'attribution des aides notamment).

De plus, plusieurs actions spécifiques ont été mises en place pour favoriser l'accès au sport de populations souvent éloignées de la pratique sportive soit dans le cadre de la politique de la ville soit en soutenant des associations.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Établir et communiquer, chaque année avant l'examen du budget de la commune, la liste des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus.

Recommandation n° 2. : Mettre fin aux dérogations irrégulières afin d'atteindre un temps de travail effectif de la majorité des agents de 1 607 heures annuelles.

Recommandation n° 3. : Mettre le règlement sur le temps de travail en conformité avec la réglementation sur les heures supplémentaires de nuit.

Recommandation n° 4. : Se doter d'un système de suivi automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 5. : Mettre fin aux primes de départ à la retraite.

Recommandation n° 6. : Réaliser une computation annuelle des seuils pour adapter les procédures aux besoins constatés de la collectivité.

Recommandation n° 7. : Établir un inventaire physique complet des biens de la collectivité.

Recommandation n° 8. : Passer systématiquement des provisions dès l'ouverture d'un contentieux présentant un risque financier pour la collectivité.

INTRODUCTION

La ville d'Annonay, située au nord du département de l'Ardèche, est la commune la plus peuplée du département (16 962 habitants- fiche DGF 2023) et la ville-centre de la communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo (CA ARA), territoire de plus de 50 000 habitants regroupant 29 communes. La ville compte plusieurs éléments de centralité :

- centre hospitalier Ardèche Nord (1 300 agents) ;
- équipements sportifs et culturels ;
- groupes scolaires élémentaires, collèges et lycées publics et privés, établissements d'enseignement professionnel.

Elle est située à proximité de plusieurs agglomérations et métropoles importantes, Lyon, Saint-Etienne et Valence (entre 50 et 80 km d'Annonay).

La ville d'Annonay compte trois zones identifiées « quartiers politique de la ville » dont deux sont comprises dans la nouvelle géographie de la politique de la ville : le quartier « les Hauts de ville » qui englobe le quartier du zodiaque et le centre ancien. Au total 2 096 habitants sont logés dans des quartiers politique de la ville (QPV). Le quartier de la Croze est classé en veille pour la politique de la ville.

De plus, le centre ancien a été retenu en 2009 parmi les 25 projets du plan national de requalification des quartiers anciens en difficulté (PNRQAD). Dans ce cadre, une opération programmée pour l'amélioration de l'habitat et la rénovation urbaine (OPAH-RU) est en cours (2023/2028).

Après une décrue de plus de 20 % de la population de 1975 à 2009, celle-ci a été stabilisée et connaît même une légère reprise ces dernières années.

Tableau n° 1 : Évolution démographique

	1968	1975	1982	1990	1999	2009	2014	2020
<i>Population</i>	20 757	20 832	19 484	18 525	17 522	16 923	16 302	16 359

Source : INSEE dossier statistique complet commune

Anciennement réputée pour ses papeteries et ses industries du cuir, Annonay accueille aujourd'hui des industries en constructions mécaniques, carrosserie, textiles, produits agroalimentaires et pharmaceutiques.

Si le siège d'une importante entreprise de construction d'autocars (IVECO - 1 800 salariés) y est implanté, la désindustrialisation a cependant fortement marqué la ville, laissant de nombreuses friches.

Annonay est classée au 285^{ème} rang à l'indice synthétique¹ de charges et de ressources de la dotation de solidarité urbaine (DSU). Elle se situe donc dans le premier quart des communes de plus de 10 000 habitants (1 040 communes en 2023) éligibles à cette dotation de péréquation destinée aux communes urbaines les plus défavorisées.

Le taux de chômage à Annonay (16,9 % en 2020) est supérieur aux moyennes régionale et nationale. Le revenu imposable moyen par habitant y est inférieur de près de 30 % à la moyenne de la strate (13 216 € à Annonay alors que la moyenne de la strate est 16 773 €).

Le maire, président de la CA ARA, M. Simon Plénet, est élu depuis juin 2020. Il a pris la suite de Mme Antoinette Scherer.

Le projet mené par la municipalité porte essentiellement sur la requalification du centre-ville, notamment celle de friches urbaines et industrielles issues de l'abandon de secteurs d'activités traditionnelles fortement implantés sur la commune.

1 L'ACCÈS DES JEUNES AU SPORT

1.1 La politique partagée entre la commune et l'agglomération

La politique sportive à Annonay est principalement portée et structurée par la commune avec une charte sportive récemment rénovée et l'appui d'un office municipal des sports (OMS)² dont la convention d'objectifs doit être réécrite en 2024.

Toutefois, la compétence sportive est partagée entre la commune et la CA ARA et plusieurs équipements sportifs majeurs de la ville relèvent de la compétence de la CA ARA ainsi qu'une partie de l'aide apportée aux associations sportives.

1.1.1 Une mise en œuvre commune basée sur une mutualisation étendue

La mise en œuvre de la politique publique du sport est répartie entre les deux entités avec une mutualisation importante des services :

- la commune d'Annonay avec un pilotage délégué à un adjoint au maire en charge de la politique sportive et de l'éducation par le sport et à un conseiller municipal chargé des relations avec les associations sportives ;
- la CA Annonay Rhône Agglo avec un pilotage délégué au vice-président en charge des équipements sportifs.

¹ Cet indice synthétique permet de classer les communes en tenant compte du revenu par habitant (25 %), du potentiel financier par habitant (30 %), des logements sociaux (15 %) et des bénéficiaires des APL (30 %).

² Un OMS, association créée à l'initiative de la commune et présidé par le maire, est un organisme de réflexion, de coordination et de promotion du sport. Il ne gère pas d'installations sportives et ne peut engager directement les finances de la commune.

Les agents de la direction des sports sont soit mutualisés entre les deux collectivités (agents de la direction et du service gestion des équipements sportifs), soit communautaires (agents du centre nautique Aquavaure, équipement lui-même communautaire), soit municipaux (agents du service vie sportive).

1.1.2 La répartition des compétences entre la commune et la CA ARA

1.1.2.1 L'exercice direct de la compétence par la commune

Au titre de sa clause de compétence générale, la commune assure la maintenance et la gestion d'équipements sportifs couverts et extérieurs, pour la pratique en accès libre comme pour la pratique en club ou dans le cadre scolaire. L'ensemble du patrimoine géré représente 30 hectares de parcs et terrains herbeux ainsi qu'une quarantaine d'espaces sportifs (salles spécialisées, plateaux sportifs, boulodromes).

La commune met aussi à disposition de ses écoles publiques et privées élémentaires, sur le temps scolaire, des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportive (ETAPS) pour permettre aux élèves de pratiquer des activités physiques renforcées, et elle organise des stages sportifs municipaux pour les enfants d'Annonay lors de chaque période de vacances scolaires. Elle coordonne également des événementiels sportifs grand public et propose des animations sportives pour le public retraité ou des activités de sport-santé tout au long de l'année.

Enfin, la commune accompagne le sport associatif par le versement de subventions, le soutien à l'organisation de manifestations sportives, la mise à disposition d'installations sportives et le prêt de matériel. La ville compte une cinquantaine de clubs sportifs, dont 35 affiliés à l'office municipal des sports (OMS).

1.1.2.2 La compétence communautaire

Plusieurs équipements sportifs majeurs situés sur la commune d'Annonay ont été définis d'intérêt communautaire³ et des investissements nouveaux ont été réalisés par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont les principaux sont le centre nautique Aquavaure (voir encadré ci-dessous), la piste d'athlétisme autour du stade de football à Déomas et le gymnase des Rives de Faya (avec un mur d'escalade)⁴.

Ces équipements ont été réalisés dans le cadre de la politique sportive de l'agglomération dont la priorité est de concourir à l'éducation physique et sportive de la jeunesse en s'appuyant sur deux axes :

³ Un nombre important d'équipements sportifs restent néanmoins de gestion communale.

⁴ La salle spécialisée de gymnastique Régis Roche, entièrement détruite en septembre 2023 par un incendie, sera reconstruite par la CA ARA.

- l'aménagement sportif du territoire pour le sport scolaire secondaire, cherchant notamment à combler le déficit de salles sportives couvertes ;
- le savoir-nager et l'accès pour tous à la piscine.

La CA ARA s'est dotée en 2014 d'un plan pluriannuel d'investissements partagés (PIIP), qui s'apparente à une convention partenariale de développement et d'aménagement pour l'éducation physique et sportive sur le territoire et qui a permis :

- d'identifier les besoins et les priorités partagées entre les institutions, région Auvergne-Rhône-Alpes, département de l'Ardèche et éducation nationale (EN), ainsi que les modalités d'accompagnement de ces projets ;
- d'assurer la meilleure coordination possible de l'ensemble des interventions des différents partenaires ;
- de piloter les projets de développement et d'aménagement de l'éducation physique et des activités sportives du territoire ;
- d'optimiser les aides financières des partenaires.

Ce PIIP prévoyait 19,5 M€ d'investissement pour les équipements sportifs programmés de 2014 à 2020. Ce plan a été réalisé pour la grande majorité des équipements prévus (notamment le centre nautique, la piste d'athlétisme et le mur d'escalade).

Les quatre principaux gymnases de la commune (Rives de Faya, Lombardière, Zodiaque et Guy-Lachaud) sont gérés par l'agglomération.

Dans le cadre de sa compétence « sport scolaire » pour le secondaire la CA ARA met à disposition les créneaux en journée du lundi au vendredi pour les collèges et les lycées. La ville d'Annonay met à disposition des terrains de sports, des vestiaires et des salles.

La CA ARA favorise l'accès des jeunes au sport dans le cadre de sa compétence en matière de soutien à l'éducation physique et sportive par la mise à disposition d'équipements sportifs aux établissements scolaires secondaires (quatre collèges, deux lycées d'enseignement général et trois lycées professionnels) permettant la mise en œuvre des programmes de l'Education nationale.

Des conventions de mise à disposition sont passées entre l'EPCI et la commune ainsi qu'avec les collèges et lycées.

Le gymnase Rive de Faya, construit en 2018 par l'agglomération, fait l'objet d'une convention de mise à disposition spécifique payante (9 800 € annuel) auprès de la commune. La région ayant contribué au financement du gymnase, celui-ci est mis gratuitement à disposition du lycée Boissy-d'Anglas situé aux abords immédiats de l'équipement.

La mise à disposition des trois autres gymnases est gratuite puisque la commune a financé leur construction (équipements déclarés ensuite d'intérêt communautaire).

Le centre nautique Aquavaure : un investissement majeur de la CA ARA

Le centre nautique est un des investissements majeurs de la CA ARA en remplacement d'un ancien équipement devenu obsolète et qui demeure, à l'état de friche, à proximité du nouveau centre.

Le coût total de la construction de l'équipement s'est élevé à 15,3 M€ avec 5,5 M€ de subventions provenant de l'État (dont 2,5 M€ de dotation d'équipement des territoires ruraux et 0,7 M€ du comité national du sport), de la Région (1,1 M€) et du conseil départemental (0,615 M€).

Il comprend trois parties :

- un espace sportif avec un bassin de 25 mètres, un bassin ludique et une pataugeoire ;
- un espace bien-être avec un bassin de balnéothérapie, un sauna et un hammam ;
- un espace extérieur avec un bassin ludique, un « pentaglass » et des jeux d'eau.

Une facturation des usages du centre nautique est établie par la CA ARA auprès du département (pour les collèges), de la région (pour les lycées), des écoles primaires extérieures, du centre de santé des Cévennes et de la commune pour des activités spécifiques.

Enfin, la CA ARA propose pour le centre aquatique des tarifs réduits aux moins de 18 ans, aux étudiants et aux apprentis.

En complément de sa compétence propre pour les équipements définis d'intérêt communautaire, la CA ARA a mis en place un fonds de concours par une délibération du 15 décembre 2022 pour soutenir les projets d'investissement des communes pour les équipements sportifs qui ne relèvent pas de l'intérêt communautaire⁵. Avant la mise en place de ce fonds de concours, une aide de 100 k€ avait été apportée au club sportif annonéen (CSA rugby) pour la construction d'un nouvel espace réceptif au titre de « l'intérêt économique de la promotion du rugby » en 2021.

Plusieurs dirigeants des principales associations sportives annonéennes⁶ considèrent que, malgré les efforts réalisés par les collectivités, la qualité et la quantité des équipements sportifs disponibles sur la commune ne répondent pas totalement aux attentes des associations pour assurer la pratique et le développement de leurs activités :

- par manque de terrain d'entraînement suffisant, le club de rugby doit effectuer certaines séances à Salaise-sur-Sanne (à 25 km d'Annonay) ;
- l'absence de terrain annexe synthétique pénalise l'activité du club de football qui dispose d'un terrain d'entraînement souvent inutilisable à certaines périodes⁷ ;

⁵ Une subvention de 125 k€ a été attribuée dans ce cadre pour la construction d'un bâtiment pour l'association des joutes de serrières par une délibération du 5 juillet 2023.

⁶ Retours des entretiens individuels réalisés avec les associations suivantes : Club sportif annonéen (CSA rugby / club Ville), le Football club d'Annonay (FCA / club Ville), l'Annonéenne gymnastique (club Ville), Handball club d'Annonay (HBCA / club Ville) et Annonay Escalade (club Agglo).

⁷ Les dirigeants associatifs ont toutefois indiqué l'excellent entretien du terrain d'honneur par les services municipaux.

- étant le seul à disposer de certains équipements techniques indispensables à la pratique, le gymnase du Zodiaque n'est pas assez disponible, ce qui limite le développement du nombre de licenciés du club de handball ;
- la destruction par incendie de la salle Régis-Roche en septembre 2023, entraîne de sérieuses difficultés pour l'association de gymnastique l'Annonéenne ;
- la gestion des plannings entre les créneaux réservés aux scolaires (en journée) et ceux dédiés aux associations (pause méridienne et soirée) amène à une saturation des équipements (notamment pour le club d'escalade malgré un équipement récent et de grande qualité).

Tableau n° 2 : Échantillon des principales associations sportives annonéennes interrogées

	Nombre de licenciés/adhérents	Nombre de licenciés/adhérents 16/25 ans	Équipements utilisés
<i>Club sportif annonéen (rugby)</i>	500	200	Stade honneur (Pinto) + terrain annexe
<i>Football club annonéen</i>	300	60	Stade honneur (Déomas) + terrain annexe
<i>Handball club Annonay</i>	190	70	Gymnase du Zodiaque
<i>L'Annonéenne (gymnastique)</i>	200	25	Halle Lachaud (incendié en 2023)
<i>Annonay escalade</i>	340	100	Gymnase Rives du Faya

Source : informations fournies lors des entretiens téléphoniques effectués du 8 au 12 avril 2024

Le taux d'équipement sportif de la commune d'Annonay est proche du niveau moyen national : 48,29 équipements pour 10 000 habitants à Annonay et 49,44 équipements en moyenne nationale⁸.

1.1.3 Une politique sportive formalisée

1.1.3.1 Une charte rénovée en 2023

La commune d'Annonay dispose d'une politique sportive formalisée dans une charte actualisée qui a associé pour son élaboration les associations sportives locales qui en sont cosignataires.

La charte sportive de la ville d'Annonay a été mise à jour en 2023 et au début de l'année 2024 (la précédente datait d'une quinzaine d'années), en lien avec l'office municipal des sports et les 35 clubs annonéens qui en font partie.

⁸ Source : Portrait de territoire — Data ES (sports.gouv.fr).

Elle est en phase avec les orientations fixées dans le code du sport qui place celui-ci « *dans le champ de l'apprentissage citoyen* » en lui attribuant une fonction éducative et sociale. Le document rappelle les conclusions des états généraux du sport (2002) qui affirmaient, au plan national, « *l'importance de la fonction éducative et sociale du sport* ».

Dans cet esprit, la charte décline la politique sportive partenariale d'Annonay en huit axes :

- favoriser l'accès aux pratiques sportives pour tous ;
- développer une politique de fidélisation pour la pratique sportive à destination de la jeunesse ;
- favoriser l'éducation à la citoyenneté et l'égalité hommes-femmes ;
- contribuer à l'insertion sociale des jeunes par le sport ;
- participer à la prévention et de la lutte contre les incivilités et la violence ;
- soutenir la santé et le bien-être par le sport ;
- promouvoir la réussite sportive et les actions événementielles ;
- prendre en compte la transition écologique dans le domaine du sport.

Dans le cadre de la charte sportive municipale, les associations signataires s'engagent à favoriser l'accueil des jeunes, leur accompagnement éducatif et social, la détection des talents et la formation de qualité par un encadrement compétent.

La place du « sport pour tous », avec l'accès amélioré des jeunes et des femmes est privilégiée dans ces objectifs plutôt que la valorisation de la performance qui n'arrive qu'en fin de liste.

Toutefois, la spécificité des politiques sportives en faveur de la jeunesse est plus bornée par l'âge de la majorité (18 ans) que ciblée sur les 16/25 ans. Ainsi, par exemple, dans le calcul de la subvention établi sur la base des critères définis dans la charte, la pratique éducative des 12 à 18 ans est valorisée à hauteur de 6 %, les résultats des équipes jeunes (moins de 18 ans) le sont à hauteur de 12 % et les frais pour les stages sportifs éducatifs (toujours moins de 18 ans) à hauteur de 4 %.

Par ailleurs, les stages sportifs municipaux pendant les vacances scolaires sont ouverts aux enfants annonéens jusqu'à 16 ans, ainsi que les stages multi-activités mis en place par la municipalité dans le cadre de la politique de la ville (PDV) qui ont accueilli également des mineurs non-accompagnés suivis par l'association qui les prend en charge au quotidien.

1.1.3.2 La pratique sportive libre

La commune aménage, gère et entretient de nombreux espaces sportifs de proximité en libre accès, répartis dans les tous les quartiers et, notamment, dans les quartiers prioritaires (QPV) où résident une importante population jeune de 15 à 25 ans.

La commune propose, en complément des parcs parfois aménagés de parcours sportifs (Déomas), de nombreux espaces pour pratiquer librement une activité physique de plein-air :

- « skate-parc » (centre-ville/Cordeliers) ;
- « city stade » (Zodiaque, La Croze, Déomas) ;
- terrains de football stabilisés et terrain synthétique rugby (Vissenty) ;
- piste d'athlétisme (La Lombardière, Vissenty) ;

- terrains de tennis (Vissenty et Déomas) ;
- terrains de handball et/ou de basket-ball (Vissenty, centre-ville/Montgolfier et Riboulon, Zodiaque, La Lombardière, Les Pérettes, Chatinais) ;
- terrains de pétanque (Vissenty, Zodiaque, La Lombardière) ;
- espace BMX (Riboulon) ;
- voies d'escalade en site naturel (Toissieu).

L'accès à ces espaces n'est pas soumis à condition, mais un règlement est affiché dans certains d'entre eux (« skate-parc »).

Une partie de ces équipements peuvent être régulièrement utilisés par des clubs sportifs (à l'exemple du terrain de football stabilisé et du terrain de rugby synthétique de Vissenty) ou par des établissements scolaires (espaces sportifs de Vissenty, plateaux sportifs de La Lombardière, de Riboulon et de Montgolfier), limitant de ce fait l'accès au grand public sur certains créneaux.

Au-delà du coût induit par les aménagements, qui varie d'un équipement à l'autre, il est nécessaire d'effectuer des contrôles périodiques des installations ainsi que des opérations de maintenance (changement de filets, fixation des modules du skate-park, reprise des grillages ceinturant l'enceinte, remise en niveau des sols stabilisés). Deux agents municipaux sont chargés de la mission de contrôle de tous les buts, agrès ou modules présents sur les sites sportifs.

Ces équipements de proximité en libre accès ne font pas l'objet de gardiennage et, parfois, des dégradations importantes sont causées sur les installations. Ainsi, après avoir subi une série d'actes de malveillance, le « city-stade » de La Croze a dû être fermé au public par arrêté municipal jusqu'à sa rénovation complète en 2021 (une année environ de fermeture).

La nature même et la vocation des équipements en libre accès ne permet pas à la commune de disposer de statistiques qualitatives (âge, sexe, profil) et quantitatives (taux d'occupation) des utilisateurs. Toutefois, ces équipements restent très majoritairement utilisés par les jeunes garçons et ne participent pas au développement de la mixité dans la pratique sportive.

1.1.3.3 Les subventions aux associations sportives

La charte récemment adoptée est assez précise sur les critères retenus pour fixer le montant des subventions.

Les critères généraux demeurent classiques :

- 30 % pour les effectifs ;
- 30 % pour les résultats ;
- 30 % pour les frais de fonctionnement ;
- 10 % pour la contribution à la promotion et au rayonnement de la ville.

Toutefois, la charte prévoit des sous critères qui peuvent permettre d'orienter les moyens financiers, au moins partiellement, sur les priorités de la charte :

- pour les effectifs (total de 30 %), 5 % sont attribués selon la pratique féminine, 10 % selon la pratique éducative à destination des moins de 18 ans et 3 % pour la pratique sport-handicap ;
- pour la part « résultats » (30 %), près de la moitié dépend des résultats des équipes de jeunes (12 %) et 4 % de la participation à des sélections et stages fédéraux (très majoritairement à destination des jeunes).

Enfin, la charte 2024 prévoit un financement exceptionnel pour des « projets citoyens » réalisés par les clubs dans cinq domaines :

- promotion de l'égalité hommes-femmes ;
- renforcement de la cohésion sociale ;
- implication dans la transition écologique et initiatives écocitoyennes ;
- lutte contre toute forme de discrimination ;
- sport santé.

Les moyens mobilisés seront définis annuellement et le succès de cette initiative passera par l'engagement des associations dans des actions innovantes et dans la capacité de la commune à pérenniser ce type de financement dans un contexte financier contraint.

Tableau n° 3 : Évolution des subventions annuelles attribuées aux associations sportives depuis 2019 (hors aides en nature)

<i>En €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
<i>Club sportif annonéen (rugby)</i>	50 808	50 896	50 896	53 431	110 253	316 283
<i>Basket club Nord-Ardèche</i>	42 852	41 467	41 467	39 960	34 998	200 745
<i>Football club annonéen</i>	35 116	35 819	34 719	36 335	37 376	179 365
<i>Handball club Annonay</i>	23 874	23 447	23 447	23 917	24 353	119 038
<i>L'Annonéenne (gymnastique)</i>	19 574	17 816	17 816	17 606	17 526	90 338
<i>Total autres clubs et associations</i>	70 970	74 716	73 616	79 058	84 958	383 318
<i>Total général</i>	243 193	244 161	241 961	250 308	309 465	1 289 087

Source : informations fournies par la commune

1.2 Une politique sportive non ciblée spécifiquement sur les 16/25 ans mais des actions qui peuvent les concerner

La politique sportive communale, si elle ne vise pas spécifiquement la classe d'âge des 16/25 ans, comprend plusieurs actions ciblées notamment sur les quartiers politiques de la ville ou des publics fragiles qui peuvent concerner cette tranche d'âge.

1.2.1 Des actions plus ciblées 16/25 ans dans le cadre de la politique de la ville

Dans le cadre de la politique de la ville (QPV), plusieurs actions mises en place visent plus spécifiquement les jeunes de 16 à 25 ans. Il s'agit le plus souvent de l'accompagnement à la pratique de sports en développement dans cette classe d'âge comme le futsal et l'haltérophilie (et plus largement les sports de force).

La politique de la collectivité passe par l'action des centres sociaux (exemple de l'activité futsal avec la réservation d'un créneau spécifique au gymnase du Zodiaque tous les lundis soir pour 15 jeunes) et la présence d'un médiateur sportif avec le soutien de la mission locale (deux créneaux horaires réservés toute l'année pour des activités encadrées s'adressant à des groupes de 12 à 15 jeunes pour la pratique de la musculation à la salle d'haltérophilie de Déomas et de sports collectifs à la salle du Zodiaque).

L'activité futsal des centres sociaux

Cette activité est proposée dans le cadre des actions pour la jeunesse, conduites sur les deux territoires d'intervention des centres sociaux (La Croze, quartier en veille de la politique de la ville et Zodiaque, quartier politique de la ville).

Cette offre émane d'une demande des jeunes, à la rencontre desquels l'équipe jeunesse de l'association était allée pour mettre en place, avec eux, des projets d'activités et de loisirs répondant à leurs attentes et à leur rythme de vie.

Par cette activité sportive, il s'agissait aussi de provoquer les rencontres et les échanges avec d'autres jeunes de la commune, voire d'autres communes (championnat et tournois) et ainsi, amener les jeunes à avoir une approche citoyenne dans leurs comportements en développant leurs aptitudes à vivre avec les autres.

Un médiateur sportif a été recruté au sein de la direction ajointe aux solidarités. Sa mission principale est de favoriser l'inclusion sociale et professionnelle des habitants en quartier prioritaires par le développement d'actions socio-sportives locales.

1.2.2 Les autres actions de la commune pouvant concerner les jeunes de 16 à 25 ans

Dans plusieurs domaines, la commune a mis en place plusieurs dispositifs facilitant l'accès au sport de populations souvent éloignées de ces pratiques et qui peuvent concerner directement les jeunes de 16 à 25 ans.

Pour le sport adapté (handisport), les clubs de la commune d'Annonay ou d'Annonay Rhône Agglo n'ont pas de section spécialisée clairement identifiée, mais le club d'escrime envisage d'en créer une. Par ailleurs, les cyclotouristes interviennent régulièrement dans le milieu du handicap, accompagnant des sorties pour les bénéficiaires de l'Adapei (association départementale de parents et d'amis des personnes handicapées mentales) et de l'ESAT (établissement et service d'accompagnement par le travail) grâce à des vélos adaptés (tandems notamment). Enfin, plusieurs clubs ainsi que la commune comptent dans leurs effectifs des

éducateurs APA (activité physique adaptée) formés pour intervenir auprès des publics dits empêchés (L'Annonéenne, le Handball club d'Annonay et le Football club d'Annonay).

La collectivité met à disposition des créneaux annuels d'une heure par semaine au gymnase des Rives de Faya pour des activités diverses de remise en forme proposées aux enfants et adolescents en situation de surpoids ou d'obésité suivis par l'association Préo (cette association propose un accompagnement des enfants et familles en situation de surpoids ou d'obésité avec suivi médical, diététique et psychologique).

La commune réserve des créneaux annuels de deux heures par semaine soit dans la salle de boxe municipale pour des activités de remise en forme avec le Cercle d'escrime d'Annonay ou avec l'éducateur du comité national olympique sportif (CDOS 07), soit sur le mur d'escalade du gymnase des Rives de Faya avec l'association Annonay Escalade. Ces activités sportives organisées par le centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) sont destinées aux femmes ayant subi des violences, accompagnées dans leur parcours de reconstruction (insertion sociale et professionnelle, confiance en soi...).

Une activité "Parcours découverte APA" est aussi proposée par le CDOS 07, en lien avec la coordinatrice santé d'Annonay Rhône Agglo et la direction des sports mutualisée. Des créneaux annuels de deux heures par semaine sur le mur d'escalade Rives de Faya ou dans une autre salle sportive (salle multi-activités de L'Orangerie, salle de gym du Jardin Levert, gymnase La Lombardière) sont mis à disposition par la collectivité pour le public femmes, hommes et jeunes adultes de l'association Collectif 31 qui gère un accueil de jour pour les personnes en grande précarité et en recherche de logement d'urgence, pour les résidents du CADA et les adhérents des centres sociaux.

1.2.3 Les actions des clubs sportifs à destination des 16 à 25 ans

Parmi les cinq clubs sportifs sollicités (liste en note de bas de page n° 14 et tableau n° 2) seul le club d'escalade (340 adhérents dont une centaine de jeunes de 16/25 ans) a mis en place une action spécifique à destination de cette classe d'âge.

Cette expérience initiée en septembre 2023 a consisté en la réservation d'un créneau horaire (une heure et quart chaque mercredi soir) pour les jeunes de plus de 16 ans avec le soutien d'un encadrant spécialisé fourni par l'association. Elle a connu un certain succès avec un nombre de participants important et une satisfaction des usagers. Toutefois, des problèmes d'assiduité (régularité dans l'utilisation du créneau) amènent l'association à s'interroger sur la poursuite de l'expérimentation compte tenu de la gestion tendue des créneaux disponibles.

Pour les autres clubs sollicités, soit la question de l'accès des jeunes (16/25 ans) ne se pose pas car l'activité concerne très majoritairement des enfants plus jeunes (cas de la gymnastique), soit cette catégorie d'âge ne représente pas d'enjeu particulier.

La césure principale, unanimement évoquée par les dirigeants des clubs, concerne plutôt l'arrivée des jeunes dans l'enseignement supérieur⁹ hors d'Annonay qui demande des efforts importants pour les maintenir dans leurs effectifs du fait de l'éloignement des sites d'enseignement supérieur (souvent situés à Lyon, Saint-Etienne ou Grenoble).

⁹ Cette entrée dans l'enseignement supérieur correspond généralement à l'âge de la majorité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Même si la commune dispose d'une politique identifiée en faveur de la pratique sportive, structurée par la charte sportive communale révisée en 2024 et un office municipal des sports, il n'existe pas à Annonay de politique spécifique pour l'accès au sport des jeunes de 16 à 25 ans, cette classe d'âge n'étant pas clairement identifiée comme prioritaire dans les différentes actions mises en avant dans ces documents.

Toutefois, la charte sportive rénovée en 2024 dans ses orientations et les critères d'attribution des subventions met l'accent sur l'accès des jeunes aux activités sportives dans plusieurs de ses dimensions essentielles (accès des jeunes filles aux activités sportives et nombre de jeunes licenciés notamment).

De plus, plusieurs actions spécifiques ont été mises en place pour favoriser l'accès au sport de populations souvent éloignées de la pratique sportive soit dans le cadre de la politique de la ville soit en soutenant des associations.

La catégorie d'âge des 16/25 ans n'apparaît pas la plus pertinente pour les différents acteurs de la politique sportive rencontrés, collectivités et associations, pour définir en sa faveur des actions spécifiques.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le fonctionnement du conseil municipal et des commissions

2.1.1 Le conseil municipal

Le nombre de conseillers municipaux est de 33 comme le prévoit l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les communes de 10 000 à 19 999 habitants. Le nombre d'adjoints est de neuf dans le respect de l'article L. 2122-2 du CGCT¹⁰ et le nombre de conseillers municipaux délégués est de neuf.

La charte de l'élu local a bien été lue lors du conseil municipal d'installation du 3 juillet 2020 en application de l'article L. 2121-7 du CGCT résultant de la loi du 31 mars 2015.

Le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur conformément à la réglementation en vigueur¹¹ depuis 2015. Ce règlement a évolué avec une dernière version adoptée par délibération du 17 janvier 2023. Au cours de la période 2018-2023, le conseil

¹⁰ Article L. 2122-2 CGCT : « Le conseil municipal détermine le nombre des adjoints au maire sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif légal du conseil municipal » (ce qui correspond à neuf adjoints pour un conseil municipal de 33 personnes).

¹¹ Dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal doit établir son règlement intérieur dans les six mois qui suivent son installation (L. 2121-8 du CGCT).

municipal s'est réuni entre cinq et six fois par an dans le respect du rythme minimal trimestriel fixé par l'article L. 2121-7 du CGCT et du règlement intérieur de la commune. Le taux de présence effective des élus en séance a oscillé de 55 % à 100 %. La chambre rappelle que la charte de l'élu local codifiée à l'article L. 1111-1-1 dispose que l'élu « *participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné.* »

2.1.2 Les commissions permanentes

Le travail de préparation des délibérations est effectué au sein des commissions.

À la suite de la révision du règlement intérieur du conseil municipal lors de la séance du 7 décembre 2020, deux types de commission se sont tenues : les commissions permanentes thématiques et les commissions générales¹².

2.1.2.1 Les commissions permanentes thématiques

Au nombre de trois, elles sont exclusivement composées de conseillers municipaux, présidées par le maire et respectent le principe de la représentation proportionnelle¹³ :

- commission finances, ressources humaines et administration générale ;
- commission cadre de vie, développement durable et attractivité ;
- commission développement humain et solidarités.

Elles se réunissent une fois par semestre examinent et instruisent les dossiers thématiques les concernant, émettent des avis et formulent des propositions qui font l'objet d'un relevé. Ces relevés n'appellent pas de remarque.

2.1.2.2 Les commissions générales

Les commissions générales se déroulent préalablement à la tenue du conseil municipal. Elles réunissent tous les élus du conseil municipal pour aborder l'ensemble des projets de délibération sous leur angle technique en préparation du conseil municipal. Ces commissions sont présidées par le maire et associent les membres de l'administration concernés par les sujets à l'ordre du jour.

Elles font l'objet de comptes rendus et de feuilles de présence émargées transmis à la chambre.

Le fonctionnement des commissions n'appelle pas d'observation.

¹² Par ailleurs plusieurs autres commissions sont prévues : la commission d'éthique sur la vidéo protection composée de 10 élus ; six issus de la majorité et quatre issus de l'opposition et la commission appel d'offres constitué du maire et de cinq membres titulaires et cinq suppléants du conseil municipal.

¹³ Une vice-présidence de ces commissions est réservée à un membre de l'opposition municipale.

2.2 L'information des citoyens

Sur le site internet de la ville, l'accès aux documents est possible mais son ergonomie ne facilite pas cette consultation¹⁴.

S'agissant de l'information relative aux réunions et décisions du conseil municipal, la réglementation prévoit, pour la période contrôlée, l'établissement de deux documents :

- le procès-verbal, rédigé par le secrétaire de séance, qui retrace les décisions, échanges et interventions ;
- le compte rendu, préparé par le maire - qui est ensuite responsable de son affichage et de sa mise en ligne et qui retrace synthétiquement les décisions prises sur les sujets inscrits à l'ordre du jour.

Jusqu'en juin 2019, conformément aux articles L. 2121-5 et L. 2121-25 du CGCT¹⁵ le site internet de la commune donnait accès aux procès-verbaux des conseils municipaux avec la mise à disposition de deux documents : le compte rendu succinct qui reprend l'ensemble des délibérations et le procès-verbal qui rend compte des débats et des documents présentés en séance.

Depuis le 1^{er} juillet 2022, l'article L. 2121-25 du CGCT prévoit la publication de la liste des délibérations et non d'un compte rendu.

Néanmoins la chambre relève que les dispositions de l'article L. 2121-25 du CGCT relatives à la publication du compte-rendu du conseil municipal en vigueur le 26 avril 2021 précisaient bien que celui-ci devait être publié sur le site internet de la commune et insiste sur le fait qu'actuellement la consultation du site de la ville ne permet pas un accès facilité à ces documents.

2.3 Le régime des délégations

La délégation de compétences du conseil municipal au maire a été adoptée par délibération du conseil en date du 16 juillet 2020 en application de l'article L. 2122-22 CGCT.

La chambre a pu constater à la lecture des procès-verbaux que le maire rend régulièrement compte des décisions prises dans le cadre de la délégation accordée par l'organe délibérant dans le respect de l'article L. 2122-23 du CGCT.

Le maire en fonction a accordé des délégations de fonction à neuf adjoints et à neuf conseillers municipaux délégués dans divers domaines conformément à l'article L. 2122-18 CGCT. Depuis 2023, les arrêtés de délégation énoncent de façon précise les fonctions déléguées (notamment la nature des décisions que l'intéressé est en droit de signer).

¹⁴ <https://www.mairie-annonay.fr/Conseil-Municipal-seance-du-lundi,1720.html>.

¹⁵ Article L. 2121-15 modifié par ordonnance n° 2021-1310. Conformément à l'article 40 de l'ordonnance, ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2022.

2.4 Les indemnités

2.4.1 L'évolution des indemnités versées aux élus

La baisse constatée du montant des indemnités versées aux élus en 2020 s'explique par le choix du conseil municipal de diminuer les taux de celles-ci. La hausse intervenue en 2023 est à mettre en lien avec les augmentations du point d'indice des fonctionnaires et au passage de l'indice majorée de référence pour le calcul des indemnités de 830 à 835 points.

Tableau n° 4 : Évolution des indemnités versées aux élus en euros

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Indemnités des élus (y c. cotisation)</i>	162 499	162 894	156 666	154 186	153 449	161 789

Source : Comptes de gestion - ANAFI

Les indemnités de fonction versées au maire et aux adjoints sont déterminées en application des articles L. 2123-20 et suivants du CGCT, en fonction de la strate démographique de la commune. Elles sont indexées sur la valeur du point de la fonction publique.

Pour le premier mandat de la période sous revue, les indemnités ont été adoptées par délibération du 28 avril 2014. En application de l'article L. 2123-22¹⁶ du CGCT, sur proposition du maire, le conseil municipal a choisi d'appliquer une majoration des indemnités des élus de 15 % pour le maire, les neuf adjoints et les huit conseillers municipaux qui bénéficient de délégations, dans la limite de l'enveloppe maximale ce qui conduit aux modulations des taux présentées dans le tableau ci-dessous.

Lors de son entrée en fonction en 2020, le maire nouvellement élu a proposé au conseil municipal une diminution de son taux d'indemnité et de renoncer au bénéfice de la majoration possible de 15 % au titre de la qualité de chef-lieu de canton d'Annonay, proposition adoptée lors de la délibération du 16 juillet 2020. Les taux adoptés sont inférieurs aux limites fixées par l'article L. 2123-23 du CGCT. L'évolution des indemnités depuis 2018 n'appelle pas de remarque.

¹⁶Article L. 2123-22 du CGCT « *Peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, par le I de l'article L. 2123-24 et par le I de l'article L. 2123-24-1 les conseils municipaux : 1° Des communes chefs-lieux de département, d'arrondissement et de canton* ».

Tableau n° 5 : Modalités d'indemnisation des élus

<i>Fonction</i>	Avant le 03/07/2020, % voté de l'indice brut terminal de la FP 1015 avec une majoration de 15 %	Après le 03/07/2020, % voté de l'indice brut terminal de la FP 1035	% maximal selon les articles L.2123-23 et L.2123-24 du CGCT	Indemnité mensuelle brute en 2023 (en €)
<i>Maire</i>	71,29 %	53,03 %	65 %	2 179,82
<i>1^{er} à 9^{eme} adjoint</i>	20,80 %	20,24 %	27,5 %	831,97
<i>Conseiller municipal bénéficiant d'une délégation (9 à partir de 2020)</i>	10,11 %	8,58 %	27,5 %	352,68

Source : délibérations du 28 avril 2014 et 16 juillet 2020

Depuis la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 (codifiée à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT), les communes doivent établir un état chiffré de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil, au titre de tout mandat ou de toutes fonctions exercées en leur sein et au sein de tout syndicat, toute société ou filiale de ces sociétés. Cet état doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget. Cette obligation devait être mise en œuvre avant le 15 avril 2021.

La commune a transmis un document qui recense les représentations des membres du conseil municipal au sein des diverses instances mais n'a pas communiqué d'état chiffré des indemnités perçues individuellement par les élus au titre de leurs représentations, et qui doit être communiqué préalablement au vote du budget.

Recommandation n° 1. : Établir et communiquer, chaque année avant l'examen du budget de la commune, la liste des indemnités de toutes natures dont bénéficient les élus.

2.4.2 Les indemnités de formation, de mission et de représentation des élus

Les indemnités de formation, de mission et de représentation restent à un niveau modeste sur l'ensemble de la période.

L'augmentation en 2021 et 2022 s'explique par des dépenses engagées pour la formation des nouveaux élus (6 409 € en 2021 et 4 386 € en 2022).

La part consacrée aux frais de mission est très faible à partir de 2021 (inférieure à 1 000 €) et n'appelle pas d'observation.

Tableau n° 6 : Évolution des frais des élus en €

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Autres frais des élus (formation, mission, représentation, etc.)</i>	3 718	3 974	2 558	9 163	5 758	1 488
<i>Dont frais liés aux missions</i>	1 718	1 855	1 708	503	443	603

Sources : Comptes de gestion et grand livre de la commune d'Annonay

2.4.3 Les frais de réception et de restauration

Les frais de réception enregistrés aux comptes 6232 (fêtes et cérémonies) ont représenté entre 33 et 51 k€ par an (avec une diminution en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire). La commune a été en mesure de préciser l'objet des frais de réception.

Tableau n° 7 : Évolution des frais de réception et de restauration en €

Comptes	2019	2020	2021	2022	2023
6232 -Fêtes et cérémonies	35 537	19 595	40 180	51 662	33 432

Source : grands livres comptables

2.5 La représentation de la commune dans l'intercommunalité

La commune d'Annonay est membre de la communauté d'agglomération Annonay Rhône Agglo (CA ARA) qui regroupe 29 communes du nord Ardèche. Cet établissement de coopération intercommunale (EPCI) est né au 1^{er} janvier 2017 de la fusion entre la communauté d'agglomération du Bassin d'Annonay (dont Annonay était la principale commune), la communauté de communes Viva Rhône et les communes d'Ardoix et de Quintenas.

La commune a transféré une part importante de ses compétences à la CA ARA dont, en 2023, « l'enseignement musical diplômant ». Ce niveau d'intégration élevé de l'EPCI se traduit par un coefficient d'intégration fiscale (CIF) de la CA ARA supérieur à la moyenne des CA de sa catégorie (0,4228 pour une moyenne de 0,3958 en 2023).

La communauté d'agglomération est administrée par un conseil communautaire qui élit en son sein un président. Les délégués de chaque commune sont élus par suffrage universel direct dès les élections municipales de mars 2014¹⁷. Chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut avoir plus de la moitié des sièges.

Le nombre et la répartition des sièges du conseil communautaire sont déterminés selon la population municipale soit 21 sièges sur 57 pour la commune d'Annonay.

¹⁷ La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 dispose qu'à compter 2014, dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct via un système de fléchage dans le cadre des élections municipales. L'électeur désigne le même jour sur le même bulletin de vote les élus de sa commune et ceux de l'intercommunalité.

Un élu de la commune d'Annonay détient la présidence de la CA ARA depuis sa création. Annonay dispose aussi actuellement de deux vice-présidences et de deux conseillers communautaires délégués.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Le pilotage des ressources humaines

La direction des ressources humaines et du dialogue social (DRH) comprend à ce jour 15 postes pourvus, représentant 14,5 ETP. Ils sont mutualisés au profit de quatre entités : la commune, la communauté d'agglomération, mais aussi le centre communal d'action sociale et le centre intercommunal d'action sociale qui comptent au total 830 agents, environ, à gérer, dont 330 pour la commune. La DRH se structure autour de deux services de tailles égales :

- le service compétences et qualité de vie au travail (CQVT) qui traite les questions relatives à l'emploi, la gestion des effectifs, la formation et la prévention des risques professionnels ;
- le service carrière et paie qui assure le suivi budgétaire de la masse salariale, la gestion du système d'information RH, et la situation des agents (aspects statutaires, paies, absences...).

3.1.1 La fiabilité des données disponibles

La gestion des ressources humaines est encore faiblement dématérialisée. Le système d'information RH actuel prend en charge les plannings (congés, absences), les carrières et les paies, mais la saisie des éléments variables de paie est encore assurée par les gestionnaires au niveau de la DRH, sur la base de fiches papier établies dans les services. Cette situation ne favorise pas la production rapide, simple et fiable de données exhaustives, qui permettrait de bâtir des indicateurs et des outils de pilotage. Par conséquent, la ville a présenté un bilan social 2019 avec retard (passage en comité technique du 25 mars 2021) et avec des données incomplètes (absence du nombre de jours de grève ainsi que du budget alloué à l'action sociale notamment).

La situation ne s'est pas améliorée dans les rapports sociaux uniques (RSU) de 2021 et 2022 qui sont incomplets et comportent des données erronées. Par exemple, les montants des heures supplémentaires indemnisées indiqués dans les synthèses RSU 2021 et 2022 sont très inférieurs à ceux relevés dans les bulletins de paie des agents.

Tableau n° 8 : Heures supplémentaires indemnisées en €

	2021	2022
<i>Montant brut des heures supplémentaires et/ou complémentaires d'après les synthèses du RSU</i>	1 487	3 589
<i>Montant brut des seules heures supplémentaires relevées sur fiches de paie</i>	22 736	36 843

Source : synthèses RSU et bulletins de paie des agents

De même, les rapports sociaux uniques de 2021 et 2022 ne mentionnent aucun avancement ni promotion.

Tableau n° 9 : Avancement de grades

	2021	2022
<i>Nombre de fonctionnaires ayant connu un avancement de grade d'après le RSU</i>	0	0
<i>Nombre de fonctionnaires ayant connu un avancement de grade d'après les arrêtés</i>	15	28

Source : RSU et arrêtés fournis par la ville établissant les tableaux annuels d'avancement de grade

Consciente de cet enjeu de transparence et de pilotage, la DRH s'est réorganisée pour mobiliser davantage de moyens au suivi de tableaux de bord et à la production des divers bilans tels que les RSU, avec la création d'un poste de gestionnaire de l'observatoire RH. Évoquée lors du comité technique du 24 novembre 2021, la poursuite de la dématérialisation des outils RH serait à envisager « *pour permettre une remontée d'informations sans traitements intermédiaires qui sont sources d'erreurs et de pertes de données* ».

La fiabilisation des données figurant dans les RSU doit être une priorité de la commune afin, notamment, d'établir des lignes directrices de gestion sur des bases consolidées.

3.1.2 Les lignes directrices de gestion

Les lignes directrices de gestion sont un instrument juridique de gestion des ressources humaines créé par la loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique. Le décret n° 2019-1265¹⁸ en précise le périmètre et les modalités de déploiement. Les lignes directrices de gestion sont établies à partir des éléments rassemblés dans le rapport social unique élaboré annuellement par chaque collectivité et doivent définir « *la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* », notamment en matière de gestion pluriannuelle des emplois et compétences¹⁹. Elles fixent a minima les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours des agents publics.

Conformément aux dispositions du code général de la fonction publique²⁰, après avis du comité technique de la ville d'Annonay, l'arrêté du maire n° 932/2021 fixe, pour une durée de six ans, des lignes directrices de gestion relatives aux avancements de grade au sein d'un même

¹⁸ Titre I, chapitre 2 pour la fonction publique territoriale.

¹⁹ Art. L. 231-1 et L. 413-1 du code général de la fonction publique.

²⁰ Art. L. 413-3 code général de la fonction publique.

cadre d'emploi. La ville étant affiliée au centre de gestion de l'Ardèche, celui-ci détermine les lignes directrices de gestion pour la promotion interne (changement de cadre d'emploi relevant d'une catégorie supérieure).

Selon une délibération renouvelée en 2017²¹, le ratio promus/promouvables est de 100 % pour l'ensemble des catégories. Sur cette base, l'arrêté de 2021 établit :

- la liste de critères pondérés permettant d'inscrire les agents par priorité dans le tableau d'avancement lorsqu'il existe des quotas réglementaires par type d'avancement dans les statuts du cadre d'emploi concerné (au choix ou par voie d'examen professionnel) ;
- pour chaque poste, le grade minimal d'accès requis ainsi que le grade maximal pouvant être obtenu.

Les règles de mobilité interne dans le cadre des parcours professionnels liés à l'avancement et à la promotion sont définies clairement. Une trentaine de postes de chef de service sont accessibles à des agents allant de la catégorie C à la catégorie A. Pour les autres postes, cette amplitude du tableau des grades d'entrée/sortie n'excède pas deux catégories.

Les lignes directrices de gestion adoptées par la commune apportent de la lisibilité aux perspectives de mobilités internes et de parcours professionnels, tout en laissant une grande latitude à l'exécutif dans les décisions individuelles d'évolution de grade de ses agents.

3.2 Le nouveau règlement du temps de travail

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion de la chambre régionale des comptes, portant sur la période 2009-2014, constatait un temps de travail effectif inférieur à la durée légale et recommandait de se conformer à la réglementation en vigueur.

La durée hebdomadaire du travail est fixée à 35 heures²². Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 607 heures annuelles²³, qui constituent un plancher autant qu'un plafond. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 demandait aux collectivités territoriales d'appliquer de manière effective la durée de 1 607 heures au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, le conseil municipal a adopté un nouveau règlement du temps de travail entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019²⁴. Il a été révisé en septembre 2020 et décembre 2021 principalement :

- pour se mettre en conformité avec la réglementation (réduction des droits à RTT consécutifs à des absences telles que les congés maladie ordinaires, notamment) ;

²¹ Délibération CM-178-2017 du 26 juin 2017.

²² Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

²³ Article premier du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, modifié par décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020.

²⁴ Délibération CM-2018-227 du 5 novembre 2018.

- pour autoriser la conversion des jours CET en points retraite (comme le permet la réglementation) ;
- pour ouvrir la possibilité d'indemniser financièrement les heures supplémentaires des cadres hors catégorie A.

3.2.1 Les dispositions générales

Les principes généraux posés par le règlement, tels que les amplitudes horaires et le nombre de jours de congés annuels sont conformes au cadre légal. En fonction de l'organisation des services et de l'adoption de leur règlement, il offre la possibilité de choisir entre six cycles hebdomadaires ouvrant droit à un nombre de jours d'aménagement et de récupération du temps de travail (ARTT) qui respecte la norme de 1 607 heures :

- 35, 36 ou 37 heures par semaine pour les personnels de catégorie C et B ;
- 37, 38 ou 39 heures pour les catégories A.

Le règlement introduit la notion de plages horaires fixes et de plages horaires variables, définies soit dans le règlement de service, soit dans le règlement temps de travail pour les services recevant du public. Pour ces derniers, il est précisé (art. 6 du règlement) que « *les agents peuvent organiser leur heure d'arrivée et de départ en concertation avec leur supérieur hiérarchique, dans la limite des plages horaires mobiles* ». En l'absence de dispositif de suivi automatisé du temps de travail effectif (badgeuse), cette notion demeure théorique et signifie que le respect effectif du cycle de travail choisi est confié à l'entière responsabilité des agents eux-mêmes et de leur supérieur hiérarchique.

3.2.2 Les sujétions particulières

Le règlement s'appuie sur les dispositions du décret n° 2000-815 pour octroyer des jours de repos supplémentaires au titre de sujétions particulières au bénéfice des personnes exposées aux situations suivantes :

- travail régulier de nuit, le samedi, le dimanche ou jours fériés (un à six jours) ;
- travail fractionné ou en horaires décalés (deux à cinq jours) ;
- amplitude journalière importante et régulière (trois jours) ;
- travail annualisé (deux jours) ;
- environnement particulier du poste de travail, soit majoritairement debout, soit majoritairement posté, soit majoritairement en environnement bruyant, soit majoritairement sur écran (quatre jours, critères non cumulables).

Le règlement précise que « *tous les agents sont potentiellement concernés sauf les chefs de pôle, directeurs et leurs adjoints, chefs de service et leurs adjoints* ».

D'après un état des droits à congés ouverts au 1^{er} janvier 2023 fournis par la commune, 75 % des agents sur emplois permanents²⁵ bénéficient d'au moins un jour supplémentaire de congés par an pour sujétion particulière liée au poste de travail. Cela représente un volume horaire global de 6 660 heures, soit quatre équivalents temps plein (ETP). Trois chefs de service bénéficient de jours, contrairement aux dispositions du règlement.

Le décret dont se prévaut Annonay pose le principe d'une réduction possible de la durée annuelle de 1 607 heures « *pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail, ou de travaux pénibles ou dangereux* ».

Selon la jurisprudence, les fonctions concernées devraient être énumérées de façon plus limitative²⁶. Les caractéristiques citées par le règlement, comme le travail debout, posté ou sur écran, aboutissent à faire bénéficier une majorité d'agents de jours de congés supplémentaires, résultat qui semble de nature pour le juge administratif à faire peser un doute sérieux sur la légalité d'une telle disposition²⁷.

Le règlement de la commune d'Annonay donne en effet une interprétation très extensive de la sujétion « travaux pénibles ou dangereux » en l'élargissant à tout « *environnement particulier du poste de travail, soit majoritairement debout, soit majoritairement posté, soit majoritairement en environnement bruyant, soit majoritairement sur écran* ». Cet élargissement permet d'octroyer quatre jours supplémentaires de congés par an à une part importante des agents de la collectivité. D'après le type d'emploi renseigné dans le bulletin de paie des agents du mois de janvier 2023, on peut estimer à une soixantaine le nombre d'agents bénéficiant de quatre jours de congés supplémentaires pour travail sur écran, ramenant leur temps de travail effectif à 1 579 heures. Ce seul motif représente l'équivalent d'environ un ETP.

Par cette interprétation extensive de la réglementation sur les sujétions permettant l'octroi de congés supplémentaires, la commune réduit la durée annuelle de travail d'une part substantielle de ses agents.

3.2.3 Les autorisations d'absence

Le règlement prévoit également une liste d'événements personnels et familiaux permettant aux agents de bénéficier d'autorisation d'absence. Les cas prévus, ainsi que le nombre de jours octroyés, sont particulièrement généreux au regard du cadre appliqué dans la fonction publique d'État (cf. tableau comparatif en annexe 2).

²⁵ Personnes bénéficiaires de jours de congés pour sujétions au 1^{er} janvier 2023 (d'après l'extraction du système d'information de suivi des absences fourni par la commune), destinataires d'un bulletin de paie en décembre 2022 et en janvier 2023, rapporté au nombre d'emplois permanents occupés au 31 décembre 2022 communiqué par la commune.

²⁶ TA de Melun, n° 2303778 du 23 mai 2023 (valide une délibération au motif que les fonctions exposant à des travaux pénibles, dangereux et salissants ouvrant droit à des jours de congés supplémentaires ont été « limitativement et suffisamment énumérées »).

²⁷ TA de Melun, n° 2212271 du 13 avril 2023 (suspend une délibération ayant pour effet de faire bénéficier 75 % des agents d'une collectivité de jours de repos supplémentaires pour sujétion particulières).

Malgré une précédente recommandation de la chambre régionale des comptes en 2016, il existe toujours à Annonay une différence entre la durée théorique du travail figurant dans le règlement (1 607 heures) et la durée effective du travail. Outre la fragilité juridique de certaines dispositions du règlement (définition des sujétions), les choix de la commune (régime d'autorisations d'absence généreux) posent question en termes d'économie des moyens dans la mise en œuvre de ses services publics. Ils ont potentiellement une incidence sur le service rendu à la population.

Recommandation n° 2. : Mettre fin aux dérogations irrégulières afin d'atteindre un temps de travail effectif de la majorité des agents de 1 607 heures annuelles.

3.3 Les déterminants internes de la masse salariale

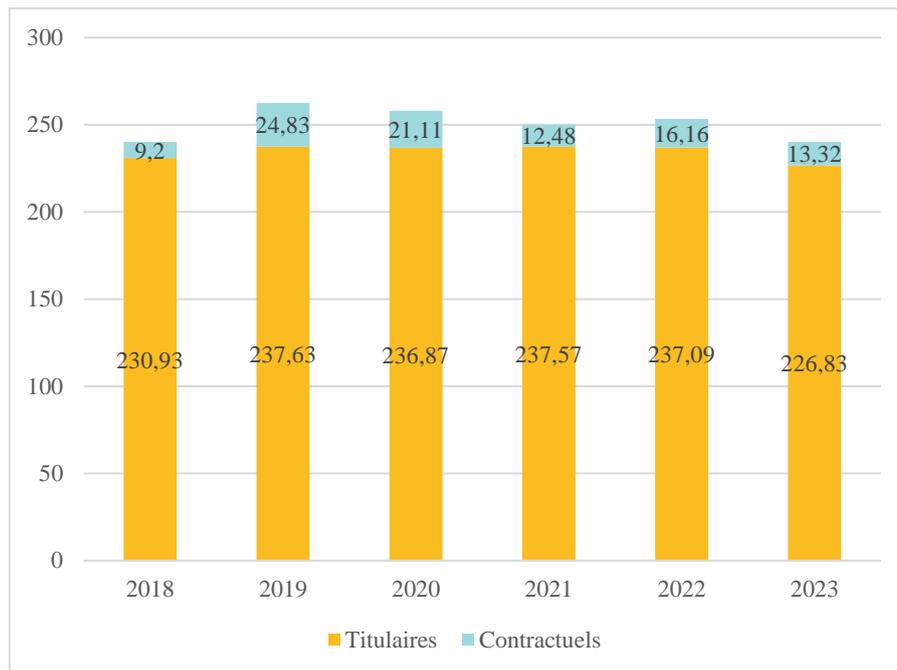
3.3.1 L'évolution des effectifs

La commune pilote son effectif au moyen d'un tableau des arbitrages de postes et d'un tableau des emplois tenus par la DRH. Ces outils doivent permettre d'anticiper les départs, mais aussi l'évolution des besoins des services et ainsi d'envisager des modulations d'organisation pertinentes.

Depuis 2021, le comité de direction se réunit avec l'exécutif pour arbitrer chaque renouvellement d'emploi permanent. Par ailleurs, une projection mensuelle de la masse salariale au 31 décembre est actualisée en fonction des événements RH internes (entrées/sorties...) et des paramètres externes (revalorisation du point d'indice...).

Après un pic à 262 en 2019, le nombre d'équivalents temps plein sur emplois permanents a lentement décroché jusqu'à retrouver à la fin de 2023 le niveau de 2018 (soit 240).

Ces effectifs incluent des emplois budgétairement rattachés à la commune, mais faisant l'objet d'une mutualisation avec la communauté d'agglomération et les deux centres d'action sociale, et donnant lieu à une refacturation auprès de ces organismes selon une quotité propre à chaque poste, fixée par convention. Cela concerne un peu plus d'une centaine de postes. À l'inverse, les effectifs de la communauté d'agglomération dont une partie est mutualisée au profit de la commune ne sont pas mentionnés ici.

Figure n° 2 : ETP sur emplois permanents (au 31/12/N)

Source : Tableau fourni par la commune sur demande de la CRC

Le transfert de trois postes liés à la compétence eau à la communauté d'agglomération en 2018 a été largement compensé par des recrutements sur des postes vacants et de nouveaux postes dans divers services techniques et à la police municipale, en école maternelle (dédoublage de classe) et au service de restauration scolaire notamment. L'augmentation de la fréquentation des cantines de 27 % ces trois dernières années explique le besoin accru en effectifs, notamment en 2022. Le transfert de l'enseignement musical (26 postes) fin 2023 a eu un impact à la baisse sur le nombre d'emplois permanents.

3.3.2 Les heures supplémentaires

Le décret n° 2002-60 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires fixe le cadre réglementaire pour la fonction publique. Il limite le volume total d'heures supplémentaires à 25 par mois et prévoit que le versement d'indemnités aux agents est « subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies ». Un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif automatisé pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement ou pour les sites dont l'effectif est inférieur à dix. L'indemnisation est réservée aux fonctionnaires de catégorie C et B.

Le règlement sur le temps de travail d'Annonay est conforme à ce cadre, à l'exception des plages horaires définies comme heures supplémentaires de nuit, soit entre 22 heures et 5 heures du matin. Elles sont plus larges dans le décret : « le travail supplémentaire, tel que défini ci-dessus, accompli entre 21 heures et 7 heures du matin est considéré comme travail

supplémentaire de nuit. ». Selon ce même décret, la majoration des heures accomplies les dimanche et jours fériés est de 66 % et non 50 % comme indiqué dans le règlement d'Annonay.

Recommandation n° 3. : Mettre le règlement sur le temps de travail en conformité avec la règlementation sur les heures supplémentaires de nuit.

Le règlement sur le temps de travail rappelle que le repos compensateur demeure la modalité de prise en compte ordinaire des heures effectuées au-delà des cycles de travail définis pour chaque agent. Les heures supplémentaires sont effectuées « *sur demande préalable écrite de la hiérarchie* » et comptabilisées à la demi-heure. Leur paiement sous forme d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) n'est possible que dans la limite de 15 heures par mois et seulement en cas de mobilisation particulière « *à la demande de la direction générale* ».

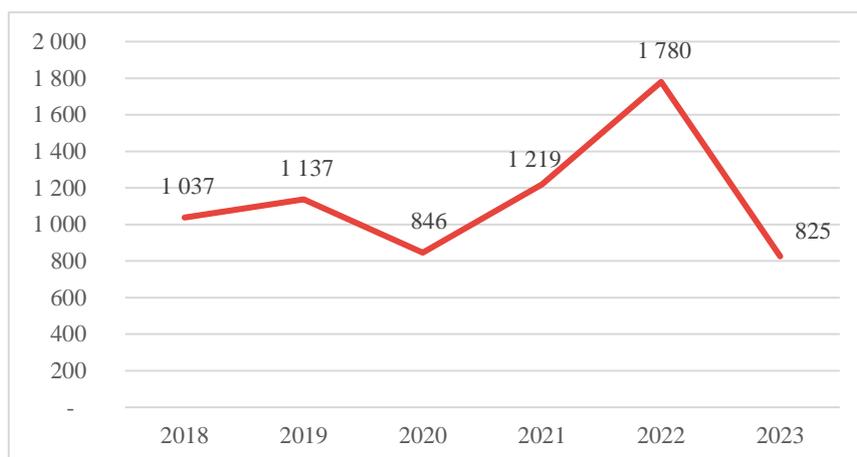
Une note du 12 septembre 2019 de la direction générale des services à l'attention des chefs de pôle, directeurs et chefs de service a rappelé les principes essentiels actés dans le règlement et précisé les événements récurrents de la collectivité qui peuvent donner lieu à récupération ou à indemnisation au choix de l'agent.

La collectivité ne dispose pas de dispositif de suivi automatisé du temps de travail, alors que certains sites regroupant manifestement plus de dix agents sur des missions postées, tels que l'hôtel de ville, hébergent des services qui ont généré des indemnisations.

D'après les informations contenues dans les bulletins de salaire, le plafond mensuel de 15 heures indemnisées fixé par la commune est majoritairement respecté. On observe cependant dans les bulletins de paie des décimales indiquant des comptabilisations au quart d'heure, contrairement aux dispositions du règlement sur le temps de travail. Un suivi automatisé des temps faciliterait le contrôle interne.

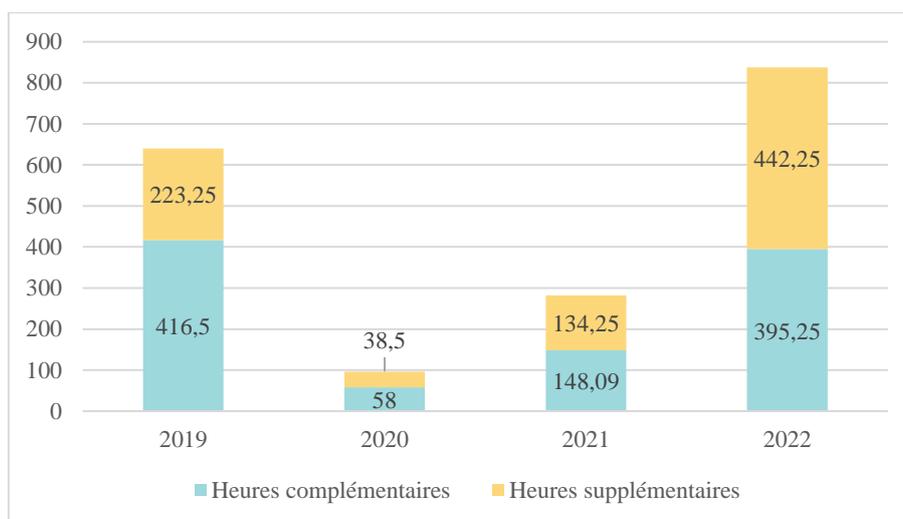
Les heures supplémentaires indemnisées chaque année ont connu une forte augmentation en 2021 et 2022, puis une décrue en 2023²⁸.

²⁸ Personnels budgétairement rattachés à la commune mais pouvant faire partie du périmètre de mutualisations. La répartition du volume d'heures imputable à l'une ou l'autre des deux entités mutualisées est inconnue, mais quatre services relevant des compétences communales représentent chaque année au moins la moitié du volume total (écoles, cantines, état civil, police).

Figure n° 3 : Évolution du nombre d'heures supplémentaires indemnisées

Source : bulletins de paie des agents rattachés à la commune

Les services des écoles et de la restauration scolaire représentent 30 % du volume des heures supplémentaires rémunérées en 2022, traduisant une difficulté à recruter assez rapidement pour faire face à un accroissement des besoins.

Figure n° 4 : Heures complémentaires et heures supplémentaires dans les écoles maternelles

Source : bulletins de paie

Cependant, l'activité de ces services ne s'inscrit pas dans le cadre de la note de 2019 réservant l'indemnisation à des événements et manifestations particulières. La commune pourrait utilement faire évoluer ses consignes internes au regard des contraintes actuelles de son organisation.

Recommandation n° 4. : Se doter d'un système de suivi automatisé du temps de travail.

3.3.3 La refonte du régime indemnitaire

Afin de disposer d'un cadre harmonisé et de faciliter la mobilité au sein de la fonction publique, le décret n° 2014-513 institue le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), et laisse, en vertu du principe de libre-administration, le soin aux assemblées délibérantes des collectivités de définir les bénéficiaires, les critères de modulation individuelle et les montants par groupe de fonctions similaires. Le décret n° 2020-182 permet de déployer le RIFSEEP à l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, à l'exception de ceux qui relèvent de la police municipale et des professeurs et assistants d'enseignement artistique.

Les primes précédemment instituées doivent disparaître (à de rares exceptions près). En application du principe de parité, le RIFSEEP instauré par la collectivité ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. Le RIFSEEP comprend une indemnité liée aux fonctions, sujétions et expertise (IFSE) et une part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir de l'agent, le complément indemnitaire annuel (CIA), dont l'attribution individuelle est par définition facultative.

3.3.3.1 L'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise

La commune d'Annonay a mis en place l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à partir de septembre 2019 pour les titulaires, stagiaires et contractuels de droit public sur emploi permanent ou non permanent²⁹. En raison de la mutualisation des postes, le régime s'applique à la commune, à la communauté d'agglomération, au centre communal d'action social (CCAS) et au centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Concernant l'IFSE, l'ensemble des métiers et postes identifiés dans la collectivité a fait l'objet d'une répartition au sein de groupes correspondant à des niveaux de responsabilité, de technicité et de pénibilité équivalents. Un niveau d'IFSE spécifique est attribué à chacun de ces groupes. Au total, on observe dix niveaux d'IFSE différents, ce qui est conforme aux préconisations de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP. L'IFSE est versée selon deux modalités : une part mensuelle dont le montant est propre à chaque groupe et une part annuelle, identique pour tous les groupes, versée en novembre.

La délibération initiale prévoyait un réexamen du dispositif tous les deux ans. De ce fait, une nouvelle délibération³⁰ a conduit en 2022 à :

- une augmentation de 100 € bruts pour tous les agents (sur la part annuelle commune) ;

²⁹ Délibération CM-2019-106 du 11 juin 2019 (mise en place d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et délibération CM-2019-108 du 11 juin 2019 (régime indemnitaire des cadres d'emplois hors RIFSEEP).

³⁰ Délibération CM-2022-91 du 7 avril 2022 (réajustement du régime indemnitaire – IFSE et régime indemnitaire hors RIFSEEP).

- une revalorisation plus importante pour les quatre groupes du bas de l'échelle, équivalant à une augmentation annuelle globale allant de 240 € à 480 € bruts pour la catégorie inférieure ;
- le reclassement à la hausse des métiers en tension de chargé d'opérations et d'instructeur ADS (autorisations d'occupation des sols) ;
- la suppression du maintien de l'IFSE lorsque l'agent est placé en congé de longue maladie ou de longue durée (disposition de la précédente délibération contraire au décret n° 2019-997).

Le réexamen est désormais quadriennal. L'impact du passage au RIFSEEP a été de 90 000 € entre 2018 et 2020 (première année pleine du RIFSEEP). Celui de la revalorisation est estimé en effectifs constants à 152 000 € entre 2021 et 2023 (première année pleine de revalorisation), soit en réalité 122 000 € grâce à la baisse des effectifs amorcée en 2023.

La mise en place du RIFSEEP a permis une simplification du régime indemnitaire de la commune.

La pratique des primes de départ en retraite, sans fondement légal, est toutefois encore constatée en 2023. Quatre agents en ont bénéficié cette année-là pour un montant de 14 259 €. L'absence de cadre délibéré et donc opposable entraîne par ailleurs une opacité dans la modulation individuelle de cette prime illégale.

<p>Recommandation n° 5. : Mettre fin aux primes de départ à la retraite.</p>

3.3.3.2 Le complément indemnitaire annuel (CIA)

Annonay a mis en place le CIA à compter du 1^{er} janvier 2020³¹, avec versement effectif en 2021, puisqu'il est basé sur l'engagement et de la manière de servir de l'agent au cours de l'année précédente. Contrairement à l'IFSE qui concerne la quasi-totalité des postes de la commune (à l'exception des cadres d'emplois exclus du RIFSEEP par la loi), la commune réserve le CIA aux titulaires, stagiaires et contractuels de droit public qui exercent spécifiquement certaines missions énumérées dans la délibération et qualifiées de « non-permanentes » :

- assistants de prévention (c'est-à-dire référent au sein de leur service et donc relais du service CQVT de la DRH) ;
- chefs d'établissement recevant du public (ERP) ;
- formateurs internes ;
- agents assurant l'intérim « descendant » d'une fonction d'encadrement.

Il est plafonné à 1 200 € bruts annuels par agent. La détermination du montant est fonction de l'évaluation de la manière de servir sur ces missions spécifiques.

³¹ Délibération CM-2019-107 du 11 juin 2019 (mise en place du complément indemnitaire annuel).

En 2020, une délibération³² étend le CIA aux agents effectuant des astreintes, aux référents laïcité et RGPD, ainsi qu'aux régisseurs d'avance ou de recettes.

La faculté de limiter le versement du CIA à certaines fonctions ou missions n'est pas contestée par la jurisprudence récente³³. Le souci de baser cette part facultative et modulable du RIFSEEP sur des critères factuels et objectifs a pu motiver ce choix. Néanmoins, le dispositif reste complexe dans sa mise en œuvre (comme dans le cas de l'intérim) et le caractère non-permanent de missions telles que chef d'ERP pose question. Ce parti pris comporte des fragilités, notamment pour le cas des régisseurs d'avance ou de recettes. La prise en compte de cette responsabilité spécifique relève de la part IFSE du régime indemnitaire. Si le CIA peut être versé pour tenir compte de la manière de servir relative à cette mission, il ne doit pas se substituer à l'IFSE³⁴.

De même, l'article 4 du décret énonce en outre que le CIA « *tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciée dans les conditions fixées en application de l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984 susvisée* », c'est-à-dire lors d'un « *entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct* ». Si la délibération instaurant le CIA rappelle bien qu'il est lié à l'engagement professionnel de l'agent et précise les modalités de calcul du montant annuel « *sur la base d'une évaluation annuelle de l'exercice effectif des fonctions* », il s'agit d'évaluations « *réalisées par la direction des ressources humaines* » sur la base d'une lettre de mission préalablement établie. De fait, seuls 14 % des agents ayant perçu le CIA en 2021 et 2022 ont vu le montant de celui-ci modulé entre les deux années. La proportion augmente à 31 % lorsque l'on inclut les agents ayant touché le CIA une année sur deux, mais il peut s'agir d'agents ne répondant pas aux conditions d'attribution sur l'une ou l'autre année.

Les modalités du CIA prévues par la commune ne contreviennent pas formellement au décret et à la jurisprudence, mais ne reflètent pas suffisamment, dans les attributions constatées, l'engagement professionnel et la manière de servir des agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité rencontre des difficultés à fiabiliser ses données concernant les ressources humaines. S'appuyer sur des indicateurs fiables permettraient d'appréhender les caractéristiques des agents annonéens, de discerner les enjeux et dès lors de développer une réflexion stratégique pour mieux piloter la gestion des ressources humaines dans une perspective pluriannuelle, notamment en termes de masse salariale.

Les lignes directrices de gestion, bien que limitées aux avancements de grade, mais aussi le nouveau règlement du temps de travail et la refonte du régime indemnitaire, permettent une meilleure lisibilité des règles de gestion, même si des ajustements demeurent nécessaires pour conformer ce cadre à la réglementation.

³² Délibération CM-2020-17 du 27 janvier 2020 modifiant la délibération CM-2019-107 du 11 juin 2019 et délibération CM-2022-90 du 7 avril 2022 (réajustement du régime indemnitaire – CIA).

³³ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 15 décembre 2022, n° 20BX04113.

³⁴ Courrier du préfet de l'Ardèche du 3 février 2019 relatif à l'instauration du CIA à Annonay.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 L'organisation des achats au sein de la collectivité

4.1.1 Les moyens de la direction de la commande publique

La direction de la commande publique (DCP) mobilise 3,5 agents en ETP, mutualisés au profit de l'ensemble des entités adjudicatrices (commune, CA, CCAS, CIAS). Une convention constitutive d'un groupement de commande permanent entre ces quatre entités, signée le 17 décembre 2022 et valable trois ans renouvelables une fois vient compléter ce dispositif de mutualisation. 31 familles d'achat entrent dans le périmètre de la convention, concernant les besoins les plus courants des collectivités (assurances, énergie, carburants et fluides, impression et reprographie, linge et vêtements de travail, formations, véhicules, travaux de réfection de voirie...).

D'après son tableau de suivi, la DCP en 2023 est intervenue dans 37 marchés à procédure adaptée (MAPA), 11 appels d'offres ouverts et trois procédures avec négociation. La commune représente 43 % de ce volume (et la majorité des MAPA). La commune a également été coordonnateur du groupement de commande dans le cadre de quatre procédures formalisées.

4.1.2 La répartition des rôles

L'organisation de la fonction achat est décentralisée. Pour les achats ne nécessitant pas de procédure particulière, dits de « faible montant », soit 40 000 € HT pour les fournitures et services et 100 000 € HT pour les travaux, les services prescripteurs réalisent l'ensemble des étapes. Ils passent par le chargé de mission administrative et financière (CAF) de leur DGA pour tout besoin d'appui technique. Celui-ci sert de référent de premier niveau et de contact avec la DCP.

Au-delà de ce seuil défini par la collectivité, le service à l'origine du besoin rédige les pièces techniques et la DCP assure la rédaction des pièces administratives. Elle prend aussi en charge tous les aspects liés à la publicité et à la dématérialisation de la consultation (mise en ligne, téléchargement des plis remis), ainsi que l'organisation de la commission d'attribution du marché. Le service prescripteur analyse les offres et fait valider son projet de rapport par la direction générale des services (DGS), puis il présente son rapport en commission d'attribution composée d'élus. La DCP se charge par la suite de la rédaction des courriers et de la signature des contrats, ainsi que des publications réglementaires.

La direction des affaires juridiques se charge de la mise à jour des arrêtés de délégation de signature. Ils sont organisés par montants plafonds, qui augmentent à mesure que l'on s'élève dans la ligne hiérarchique, le maire étant le seul autorisé à signer les engagements juridiques des achats atteignant les seuils européens. La direction des finances intègre les informations relatives à tout nouveau contrat dans le système d'information financier. Elle s'assure ainsi de la création d'un numéro pour chaque marché, afin de permettre le suivi d'exécution.

En tant qu'expert, la DCP est garante de la qualité du processus d'achat. Une note de la DGS du 23 août 2023 diffusée à l'ensemble des encadrants rappelle les principales règles de la commande publique et décrit la répartition des tâches entre services prescripteurs, chargés de mission administrative et financière, et DCP. Elle comprend plusieurs annexes, dont la liste des accords-cadres en vigueur, un récapitulatif des documents à solliciter auprès du titulaire pressenti, un guide du sourcing³⁵ édité par la direction des achats de l'État et un guide de procédure dont la dernière mise à jour remonte au mois de janvier 2024. La DCP anime également le réseau des chargés de mission administrative et financière (CAF) qui sont le relais de la DCP dans les DGA/pôles. Les CAF sont conviés à des ateliers trimestriels dédiés aux sujets de commande publique et des formations organisées en interne sont proposées à tous les services prescripteurs et utilisateurs.

Annonay a fait le choix d'une organisation décentralisée des achats. Cela implique cependant un fort enjeu de coordination et d'acculturation des directions opérationnelles, dans lequel la DCP joue un rôle crucial. Or l'effectif restreint de la DCP est mutualisé avec la CA ARA, le CCAS et le CCIAS. Si la mutualisation est pertinente pour garantir un bon niveau de professionnalisation, le dimensionnement adéquat de la DCP pour lui permettre d'assurer ses missions doit être une préoccupation des entités adjudicatrices du périmètre mutualisé.

4.2 Le respect des procédures

4.2.1 La computation des seuils

La ville d'Annonay s'est dotée d'une nomenclature achat interne, mise à jour en 2024. Dans le système d'information financier, l'engagement comptable comprend un champ dédié dont la saisie est obligatoire depuis 2023. La computation des seuils à partir des achats habituels de la collectivité apparaît néanmoins parcellaire.

L'examen des grands livres de la commune met en évidence des achats récurrents chez le même fournisseur local (YESSS ELECTRIQUE) pour des fournitures électriques diverses, essentiellement par l'atelier bâtiments et dans une moindre mesure par le magasin municipal. Les achats sont imputés sur les comptes 6068 ou 60632, et effectués au moyen de très nombreux bons de commande dont les dates sont parfois très rapprochées (« achats au fil de l'eau ») : 102 en 2019, 40 en 2020, 62 en 2021, 34 en 2022, pour une moyenne de 17 000 € d'achats par an et de 52 000 € sur trois années glissantes. Aucun bon de commande ne fait référence à un numéro de marché. La liste des accords-cadres en vigueur et le répertoire des marchés 2018-2024 fournis par la DCP ne mentionnent pas de marché de petites fournitures électriques. Il s'agit pourtant d'un besoin classique pour une collectivité entretenant un parc immobilier important compte-tenu de ses charges de centralité.

Certains bons de commande ne précisent pas le détail des fournitures et portent la mention « provisionnels », avec des montants fixes (1 000 €, 3 000 €). Il ressort de ces mentions

³⁵ Afin de préparer la passation d'un marché, et notamment pour définir ses besoins l'acheteur peut utiliser le sourcing. Le code de la commande publique le définit comme la possibilité pour l'acheteur d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences, en veillant toutefois à ce que cette pratique ne fausse pas la concurrence.

que le service acheteur anticipe donc un besoin récurrent, sans toutefois passer par une mise en concurrence préalable.

Un contrat-cadre ou marché à bons de commande autoriserait la souplesse nécessaire à ce type d'achat répétitif mais sans certitude sur le rythme ou l'étendue du besoin à satisfaire.

De la même manière, la commune a conclu en 2018 un accord-cadre à bons de commande avec un imprimeur du territoire pour l'impression du magazine municipal, pour une durée de deux ans, renouvelable deux fois un an. Ce marché n'a pas été renouvelé et aucune procédure de mise en concurrence ne semble avoir été relancée après 2020. À partir de 2021, des mandats pour l'impression du magazine sont émis au bénéfice d'un autre imprimeur basé à Annonay, sans référence à un numéro de marché. En dehors de ce besoin spécifique, des travaux d'impression variés pour des supports de communication externe sont commandés à ces deux imprimeurs locaux. Le total des commandes sans référence à un marché passées auprès de ces deux prestataires atteint 46 000 € en 2021 et 79 941 € HT en 2022. La communauté d'agglomération fait également appel à eux très régulièrement, comme en atteste le nombre de commandes et les montants cumulés, notamment pour l'impression du magazine communautaire.

Un avis d'appel public à la concurrence garantirait l'égal accès et l'équité de traitement de tous les candidats potentiels³⁶. Un groupement de commande entre les deux entités, au besoin alloti, permettrait également une meilleure performance économique.

Recommandation n° 6. : Réaliser une computation annuelle des seuils pour adapter les procédures aux besoins constatés de la collectivité.

4.2.2 L'étape de la passation

La DCP utilise un tableau de suivi qui recense les achats auxquels elle a participé³⁷. Ce tableau de bord permet notamment de contrôler le respect du plan national d'actions pour l'achat public durable qui fixe d'ici 2025 un objectif de 30 % de marchés comprenant une disposition sociale et 100 % incluant une considération environnementale. En 2023, 12 % des marchés répertoriés (toutes entités adjudicatrices, dont groupements d'achat) comprennent une clause d'insertion ou un marché réservé, tandis que 41 % des marchés incluent une dimension environnementale en 2023. Ce dernier indicateur est en progression par rapport à 2022 (32 %).

³⁶ Conformément aux attendus de l'article L.3 du code de la commande publique.

³⁷ L'échantillon de contrôle du respect des procédures de passation et d'exécution portait sur :

- le marché de maîtrise d'œuvre du chantier de rénovation de l'école des Cordeliers, conclu en 2023 et passé selon une procédure négociée ;
- les marchés de fourniture et d'installation d'un système de vidéoprotection passés en appel d'offres ouvert en 2019 et d'extension de ce dispositif conclu en 2022 ;
- le marché à procédure adaptée d'impression du magazine municipal de 2018 ;
- compte-tenu de l'homogénéité des procédures et pratiques, deux marchés allotis de la CA ARA supervisés par la DCP : la collecte et le transport des déchets ménagers (AAO) et la création d'un stade d'athlétisme à Déomas (MAPA).

Compte-tenu du périmètre du tableau de bord, qui reflète l'activité de la DCP et non l'exhaustivité des achats de la collectivité, certains éléments peuvent ne pas être pris en compte.

Le code de la commande publique³⁸ impose l'obligation de publier 16 données essentielles du contrat initial et plusieurs données complémentaires pour les contrats de concessions, pour les marchés dont la valeur est supérieure ou égale à 40 000 € HT. La commune dit s'acquitter de cette tâche de façon exhaustive depuis le 1^{er} janvier 2024 pour les travaux à partir de 100 000 €. Il resterait donc à remplir cette obligation pour les fournitures et services dont la DCP a forcément connaissance en vertu de l'organisation interne.

La ville ne signale aucun contentieux, mais une proportion significative de procédures sont infructueuses ou sans suite (23 % des procédures répertoriées par la DCP en 2022 et 16 % en 2023). D'autres marchés dont l'objet est classique enregistrent une seule offre par lot.

La collectivité a peu de leviers d'action face à d'éventuelles pratiques d'entente entre entreprises pour la répartition des marchés. Elle convie systématiquement à ses commissions d'attribution les services de l'État compétents dans le département³⁹. L'utilisation d'une plateforme dématérialisée pour la passation des marchés permet à la DCP de faire le point avec le service prescripteur lorsqu'un écart important est constaté entre le nombre de téléchargements du dossier de consultation des entreprises et le nombre d'offres reçues.

Le développement du sourcing et la participation à des réseaux d'acheteurs peuvent aider à mieux calibrer le besoin, mais il conviendrait également d'essayer d'élargir la publicité. Dans le cas de l'appel d'offres pour la fourniture et l'installation d'un système de vidéoprotection lancé en 2018, le délai de réponse de 43 jours calendaires apparaît suffisant⁴⁰, mais la publication de l'avis s'est limitée aux deux supports réglementaires (bulletin officiel des annonces de marchés publics BOAMP et journal officiel de l'Union Européenne JOUE) et seules deux offres ont été déclarées recevables.

Pour améliorer le nombre d'offres, la commune pourrait envisager de publier ses avis d'appel public à la concurrence dans la presse spécialisée en fonction de l'objet du marché.

4.2.3 La phase d'exécution

La centralisation de la saisie des engagements comptables et des liquidations au niveau de la direction des finances garantit en principe un rattachement exhaustif des mandatements aux contrats auxquels ils se rapportent.

Dans l'échantillon examiné, les pièces justificatives des mandats comprennent généralement tous les documents nécessaires permettant d'attester de l'existence du contrat (acte d'engagement...), mais aussi des étapes de réalisation (ordres de service et bons de commande, procès-verbaux de réception et de levée de réserves, déclarations de sous-traitance...) et enfin d'établir avec précision le montant de la liquidation (cahier des clauses administratives particulières, bordereau de prix unitaires, décomptes intermédiaires et

³⁸ Articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique.

³⁹ Direction départementale emploi, travail, solidarités et protection des populations (DDETSPP), comprenant le service concurrence, consommation et répression des fraudes.

⁴⁰ Délai moyen de candidature sur l'échantillon contrôlé : 33 jours (entre la date de publication et la date limite de dépôt des offres).

définitifs). L'accord-cadre à bons de commande d'impression du magazine municipal passé en 2018 constitue une exception : les bons de commandes émis ne comportent ni date ni signature, et les pièces justificatives à l'appui des mandats sont systématiquement inversées, témoignant d'un manque de rigueur dans le suivi : bon de commande correspondant à la prestation commandée mais facture correspondant à la prestation précédente, ou l'inverse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commande publique relève d'une direction mutualisée au profit de la commune, de la CA, du CCAS et du CIAS.

Cependant la direction mutualisée a fait le choix d'une organisation décentralisée de la commande publique, et se trouve peu étoffée en moyens humains. Si la mutualisation a permis d'atteindre une taille critique, elle justifierait davantage de moyens dédiés afin de développer encore les groupements de commande, de rendre l'exercice de computation des seuils annuel plus efficace et d'optimiser la qualité des offres en favorisant la concurrence par une publicité élargie.

5 LA QUALITÉ DE LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

La commune a adopté le compte financier unique (CFU) dès l'exercice 2022. Ce document se substitue dorénavant au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable.

5.1 Les informations budgétaires et financières

Afin de renforcer l'information des citoyens et des élus et faciliter la compréhension du budget, l'article L. 2313-13-1 du CGCT, précisé par les dispositions de l'article R. 2313-8 du CGCT, dispose que trois documents d'information financière distincts⁴¹ doivent être mis en ligne sur le site internet de la collectivité. Cette mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal de la délibération à laquelle ces documents se rapportent.

⁴¹ Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif en vue de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux, le ROB (art. L. 2312-1 du CGCT) et la note explicative de synthèse adressée avec la convocation des conseillers municipaux en amont de la mise en délibéré du budget primitif et du compte administratif (art. L. 2121-12 du CGCT).

Le site internet de la commune ne comprend pas de rubrique consacrée aux finances et l'accès aux documents financiers n'est possible qu'indirectement par les comptes-rendus des conseils municipaux.

Les informations financières de la commune doivent donc être rendues plus accessibles, notamment pour permettre un point d'entrée unique permettant aux citoyens d'accéder aux documents financiers (budgets, notes de synthèses, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientation budgétaire), mais aussi aux taux des impositions communales et intercommunales et aux tarifs des services publics municipaux.

5.2 La gestion pluriannuelle des investissements en autorisation de programme et crédit de paiement (AP/CP)

Une programmation pluri annuelle des investissements (PPI) a été réalisée à partir de 2021 (rapport sur les orientations budgétaires ROB 2021 complétée au ROB 2022 pour la période 2021/2026).

La commune utilise la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) pour ses principales opérations d'investissements⁴².

Le règlement budgétaire et financier (RBF) précise les conditions d'adoption et de suivi des AP/CP avec des mises à jour au moins annuelles délibérées et reprises dans les documents d'orientation budgétaire. Ces documents clairs et précis permettent un suivi satisfaisant des opérations.

La part des dépenses d'équipement suivi en AP/CP reste toutefois minoritaire : 32,5 % de l'ensemble des dépenses d'équipement et avec un point bas en 2023 (en dessous de 10 % des dépenses d'équipement).

Les avantages importants que permet la gestion pluriannuelle (lisibilité accrue de l'évolution des opérations et limitation des restes à réaliser-voir ci-dessous) pourrait inciter la commune à développer la part de ces investissements gérés en AP/CP.

⁴² Certaines opérations étaient gérées en AP/CP antérieurement à l'adoption d'une PPI en 2021.

Tableau n° 10 : Détail des autorisations de programme active entre 2018 et 2023

<i>En k€</i>	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CFU 2022	CFU 2023 provisoire	Total
<i>AP Projet "Rives de Faya"</i>	566	766	357	485	17		2 191
<i>AP Programme PNRU / Quartier du Zodiaque</i>	26						26
<i>AP Programme Cœur de ville historique</i>	820	983	3 176	543	790	675	6 986
<i>AP Rénovation école Font Chevalier</i>		2	51	486	1 240	53	1 831
<i>AP Rénovation place du Champ de Mars</i>		19	731	155	5		910
<i>AP Réhabilitation hôtel de ville</i>	2	145	63	690	421	102	1 423
<i>TOTAL en AP/CP</i>	1 415	1 914	4 378	2 359	2 473	829	13 367
<i>TOTAL INVESTISSEMENTS (équipements)</i>	3 928	5 192	8 122	7 116	8 143	8 526	41 027
<i>Part des dépenses annuelles en AP/CP</i>	36,03 %	36,87 %	53,90 %	33,15 %	30,37 %	9,72 %	32,58 %

Source : document fourni par la commune- retraitements CRC

5.3 La qualité des prévisions et l'exécution budgétaire

5.3.1 Le fonctionnement

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont satisfaisants depuis 2019 entre 94,5 % et 98 % pour les dépenses et proches de 100 % en recettes.

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent et ceux-là seulement.

La commune a précisé dans son règlement budgétaire et financier⁴³ les modalités d'application des rattachements en précisant qu'en recettes ils concernent « *les droits acquis au 31 décembre de l'exercice budgétaire.* »

Les taux de rattachement sont modestes en dépenses entre 1,6 % et 2,8 % des crédits ouverts. Ils restent très marginaux en recettes à l'exception de 2022 avec le rattachement d'une dotation.

En 2020, la recette de taxe sur l'électricité perçue du syndicat d'électricité de l'Ardèche n'a été titrée que pour le premier semestre (119 k€) et l'absence de rattachement à cet exercice du second semestre a conduit à une minoration de la ressource fiscale pour cet exercice et, parallèlement, à une majoration de la ressource apparaissant en 2021 (trois semestres comptabilisés).

⁴³ Partie 2.9 P16.

Tableau n° 11 : Produit annuel de la redevance électricité apparaissant aux comptes administratifs et CFU

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Redevance électricité</i>	257	236	119	354	237	260

Source : comptes de de gestion et comptes financiers uniques – retraitements CRC

La commune doit veiller à rattacher l'ensemble de ses produits pour permettre une juste appréciation de l'évolution de ses ressources.

Tableau n° 12 : L'exécution budgétaire en fonctionnement de 2018 à 2022

<i>En k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Crédits ouverts</i>	19 584	20 565	20 319	20 329	22 024
<i>Mandatés</i>	17 712	19 580	18 646	18 871	21 158
<i>Rattachements</i>	312	483	564	359	463
<i>% de rattachement</i>	1,59 %	2,35 %	2,77 %	1,76 %	2,10 %
<i>Total DF</i>	18 024	20 063	19 210	19 229	21 620
<i>% de réalisation DF</i>	92,04 %	97,56 %	94,54 %	94,59 %	98,17 %
<i>Crédits ouverts</i>	21 464	21 595	22 122	22 238	23 547
<i>Titrés</i>	21 943	22 069	21 903	22 956	23 845
<i>Rattachements</i>	17	15	0	12	472
<i>% de rattachement</i>	0,08 %	0,07 %	0,00 %	0,05 %	2,01 %
<i>Total RF</i>	21 961	22 084	21 903	22 968	24 318
<i>% de réalisation RF</i>	102,31 %	102,27 %	99,01 %	103,28 %	103,27 %

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

5.3.2 L'investissement

Les taux de réalisation sont plus faibles en investissement :

- entre 45 % et 65 % en dépenses ;
- entre 8 % et 35 % en recettes.

Les comptes administratifs et les comptes financiers uniques font apparaître des volumes de restes à réaliser (RAR) importants en dépenses d'investissement (correspondant aux deux tiers des dépenses mandatées en 2022).

Ce volume important augmente le besoin de financement de la section d'investissement.

La gestion en AP/CP pourrait être développée par la commune pour limiter ses RAR. En effet, les opérations gérées en AP/CP ne conduisent pas à la génération de restes à réaliser⁴⁴ qui augmentent inutilement le besoin de financement de la section d'investissement. Dès lors, les RAR seraient cantonnés aux opérations d'investissement ne faisant pas l'objet d'une gestion pluriannuelle.

Plusieurs postes de dépenses d'investissement représentant des volumes financiers importants (voir ci-dessous dans l'analyse financière) pourraient relever d'une gestion pluriannuelle (par exemple les travaux sur les équipements sportifs, les bâtiments scolaires ou les matériels de transport).

Tableau n° 13 : L'exécution budgétaire et restes à réaliser de 2018 à 2022 (dépenses) en €

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Crédits ouverts en dépenses d'équipement</i>	8 808	10 368	12 241	12 259	14 687
<i>Dépenses d'équipement mandatées</i>	3 928	5 192	8 122	7 116	8 143
<i>% de réalisation des dépenses d'équipement</i>	44,60 %	50,07 %	66,35 %	58,05 %	55,44 %
<i>RAR dépenses d'équipement</i>	2 506	3 754	2 440	4 119	5 238
<i>RAR / dépenses d'équipement mandatées</i>	63,79 %	72,30 %	30,04 %	57,88 %	64,32 %

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

Tableau n° 14 : L'exécution budgétaire et restes à réaliser de 2018 à 2022 (recettes) en €

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Crédits ouverts en recettes d'équipement</i>	4 548	4 031	6 056	7 662	9 463
<i>Recettes d'équipement titrées</i>	2 202	2 081	3 093	5 395	4 715
<i>% de réalisation des recettes d'équipement</i>	48,41 %	51,62 %	51,08 %	70,41 %	49,82 %
<i>RAR recettes</i>	781	165	548	684	1 132
<i>RAR / recettes d'équipement titrées</i>	35,48 %	7,92 %	17,73 %	12,67 %	24,01 %

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

5.4 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

5.4.1 La tenue de l'inventaire, de l'état de l'actif et du passif

La tenue d'un inventaire physique et sa traduction comptable sont nécessaires pour connaître l'état du patrimoine de la collectivité, en assurer l'optimisation, éviter des dépenses

⁴⁴ La commune ajuste ses crédits de paiement régulièrement et ne génère donc pas de RAR pour ses opérations en AP/CP.

infondées (assurances, taxes foncières...), déterminer les charges d'amortissement induites et les intégrer correctement à la préparation budgétaire, pour assurer la sincérité du budget.

La commune ne dispose pas d'un inventaire physique complet de son patrimoine mais seulement d'inventaires spécifiques sur ses biens les plus significatifs, notamment d'un point de vue financier :

- patrimoine immobilier et foncier ;
- parc informatique (dont ordinateurs, vidéoprojecteurs, écrans interactifs, copieurs...);
- parc automobile et son outillage matériel.

La présence au bilan (passif) de la commune d'emprunts⁴⁵ issus de son budget annexe « eau potable » supprimé à la suite du transfert de cette compétence à la CA ARA, devra être corrigée avec le comptable public.

Recommandation n° 7. : Établir un inventaire physique complet des biens de la collectivité.

5.4.2 L'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation

Selon les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, les immobilisations sont classées, lorsqu'elles sont achevées, sous l'une des rubriques du compte 20 « Immobilisations incorporelles » ou 21 « Immobilisations corporelles ». Lorsqu'elles ne sont pas achevées, elles apparaissent sous une rubrique du compte 23 « Immobilisations en cours ».

Les comptes d'immobilisations en cours (compte 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), à mesure de la réalisation des travaux. Cette opération est essentielle pour la tenue de l'inventaire et pour ne pas retarder l'amortissement des biens concernés.

Un volume très important et croissant d'immobilisations en cours demeure à l'actif de la collectivité. Il représente plus de la moitié des immobilisations sur l'ensemble de la période examinée.

La collectivité doit veiller au transfert régulier de ses immobilisations en cours sur les comptes définitifs.

⁴⁵ Cette dette est assumée depuis le transfert par la CA ARA mais ne figurent pas à son bilan mais à celui de la commune.

Tableau n° 15 : Volume des immobilisations en cours de 2018 à 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)</i>	49 939	53 751	50 005	56 264	61 676	62 099
<i>Immobilisations corporelles - Solde (B)</i>	84 055	84 776	84 923	100 783	102 413	109 239
<i>Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année</i>	12,91	10,88	6,30	8,27	8,05	8,19
<i>Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (B)]</i>	59,4 %	63,4 %	58,9 %	55,8 %	60,2 %	56,8 %

Source : comptes de gestion et compte financiers uniques- retraitements CRC

5.5 Les amortissements et les provisions

5.5.1 Les amortissements

L'absence de tenue d'un inventaire exhaustif et régulièrement actualisé ne permet pas à la commune d'assurer une parfaite fiabilité de ses amortissements.

De plus le volume important d'immobilisations en cours demeurant à l'actif de la commune peut conduire à une minoration des dotations aux amortissements.

La nature des investissements de la commune portant très majoritairement sur des biens non amortissables limite toutefois largement ce risque de sous-évaluation des amortissements.

5.5.2 Les provisions

Les instructions comptables M14 et M57 établissent que les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles précisent qu'elles ont un caractère provisoire et doivent être constituées :

- lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais probable ;
- lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

Le précédent rapport définitif de la chambre notait en 2016 l'absence de provisions pour charges, notamment dès l'ouverture de contentieux, et recommandait le respect des dispositions prévues en la matière.

Alors que plusieurs contentieux, notamment en matière de personnel, ont été ouverts depuis 2018, aucun n'a fait l'objet d'un provisionnement de 2018 à 2023.

Or ces provisions sont obligatoires dès l'ouverture d'une instance au contentieux : « Cette provision doit être constituée avant tout jugement dès la naissance du risque et être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif. ».

Par une délibération du 11 juin 2019, la commune a inscrit une provision de 322 k€ pour risque de non recouvrement de titres émis à l'encontre de propriétaires défaillants. En 2023, une provision de 31,2 k€ a été constituée en lien avec le comptable public à hauteur de 15 % de sommes restant à recouvrer auprès de différents débiteurs.

La chambre invite la commune à procéder régulièrement à la constitution de provisions dès l'ouverture de contentieux engageant la responsabilité financière de la collectivité conformément aux textes en vigueur.

Recommandation n° 8. : Passer systématiquement des provisions dès l'ouverture d'un contentieux présentant un risque financier pour la collectivité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des documents budgétaires et des rapports d'orientation budgétaire permet une information financière satisfaisante des élus principalement. Toutefois, pour une information plus large auprès des annonéens, le site internet de la commune doit comprendre les informations prévues par le CGCT.

Pour améliorer la fiabilité des comptes, l'attention devra être portée sur la systématisation du provisionnement pour risque contentieux et la tenue de l'inventaire de la collectivité qui doit être complété ainsi que sur les éléments bilantiels figurant au compte financier unique (état de la dette).

Enfin, la commune pourrait limiter le volume de ses restes à réaliser en développant le recours à la gestion pluriannuelle en autorisations de programme pour une part plus importante de ses investissements.

6 LA SITUATION FINANCIÈRE

La comptabilité de la commune est retracée dans un budget unique depuis 2018 et le transfert de la compétence « eau » à la CA ARA.

Pour réaliser l'analyse financière trois retraitements ont été effectués afin de rétablir la cohérence des données :

- les dépenses de gestion de l'année 2019 ont été corrigées du transfert de la commune vers la CA ARA, du résultat d'exploitation du budget eau (906 555 €) qui a une nature exceptionnelle ;
- les recettes de gestion des années 2020 et 2021 ont été corrigées pour tenir compte d'une année complète de redevance d'électricité (omission de rattachement en 2020 - voir fiabilité des comptes) ;
- l'intégration en 2018 dans la dette de la commune d'emprunts transférés à la CA ARA mais maintenus à tort dans le passif d'Annonay lors du transfert de la

compétence eau, amène à un retraitement de l'encours réel de dette la ramenant à 19,2 M€ à la fin de 2023 (voir calcul de la capacité de désendettement).

6.1 Les soldes de gestion

Les soldes de gestion connaissent une baisse régulière de 2018 à 2023, à l'exception de 2021⁴⁶.

Cette dégradation est principalement liée à la croissance plus importante des charges de gestion (+ 23,2 %) que celle des produits de gestion (+ 10,3 %) de 2018 à 2023. Cette situation a conduit à la réduction de moitié de l'excédent brut de fonctionnement (épargne de gestion) entraînant celle des épargnes brutes et nettes qui atteignent en 2023 des niveaux très bas.

L'épargne brute ne représente plus que 6,8 % des produits de gestion en 2023 nettement en-dessous du seuil d'alerte couramment admis pour cet indicateur⁴⁷ (seuil de 10 %) alors qu'il se situait au double en début de période (16,3 %).

Avant la dégradation importante de 2023, le taux d'épargne brute d'Annonay était déjà très inférieur à la moyenne des communes comparables (entre 10 et 20 000 habitants) qui était de 14,4 % en 2022⁴⁸ (9,5 % pour Annonay la même année).

Tableau n° 16 : Principaux agrégats financiers de 2018 à 2023 (avec retraitements)

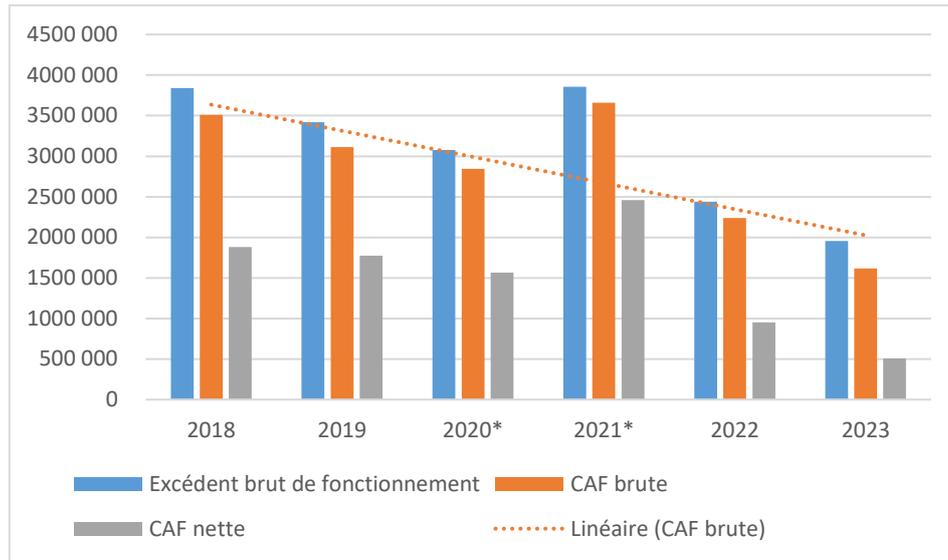
<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Produits de gestion (A)</i>	21 466	21 605	21 617	22 371	23 488	23 677
<i>Charges de gestion (B)</i>	17 626	18 186	18 539	18 514	21 051	21 723
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	3 840	3 419	3 078	3 857	2 437	1 954
<i>en % des produits de gestion</i>	17,9 %	15,8 %	14,2 %	17,2 %	10,4 %	8,3 %
<i>+/- Résultat financier</i>	- 282	- 258	- 219	- 197	- 199	- 334
<i>+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	- 48	- 48	- 13	0	- 1	- 5
<i>= CAF brute</i>	3 509	3 113	2 846	3 660	2 238	1 616
<i>en % des produits de gestion (taux d'épargne)</i>	16,3 %	14,4 %	13,2 %	16,4 %	9,5 %	6,8 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	1 630	1 338	1 162	1 202	1 287	1 107
<i>= CAF nette ou disponible</i>	1 879	1 775	1 684	2 458	951	508

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

⁴⁶ L'année 2021 est une année exceptionnelle du fait des conséquences de la crise sanitaire. Les collectivités du bloc communal ont connu une croissance importante de leur épargne brute (+ 10 % en moyenne) avec toutefois des disparités importantes.

⁴⁷ L'importance des flux financiers entre la commune et la CA ARA a une incidence sur le taux d'épargne brute (rapport entre l'épargne brute et les recettes de gestion) en augmentant les recettes provenant des facturations de mise à disposition de personnel (1,7 M€ en 2023). Cet impact reste toutefois limité (7,4 % si on neutralise cet effet au lieu de 6,8 % en 2023) et sans incidence sur l'évolution constatée.

⁴⁸ Source : observatoire des finances et de la gestion publiques locales (novembre 2023).

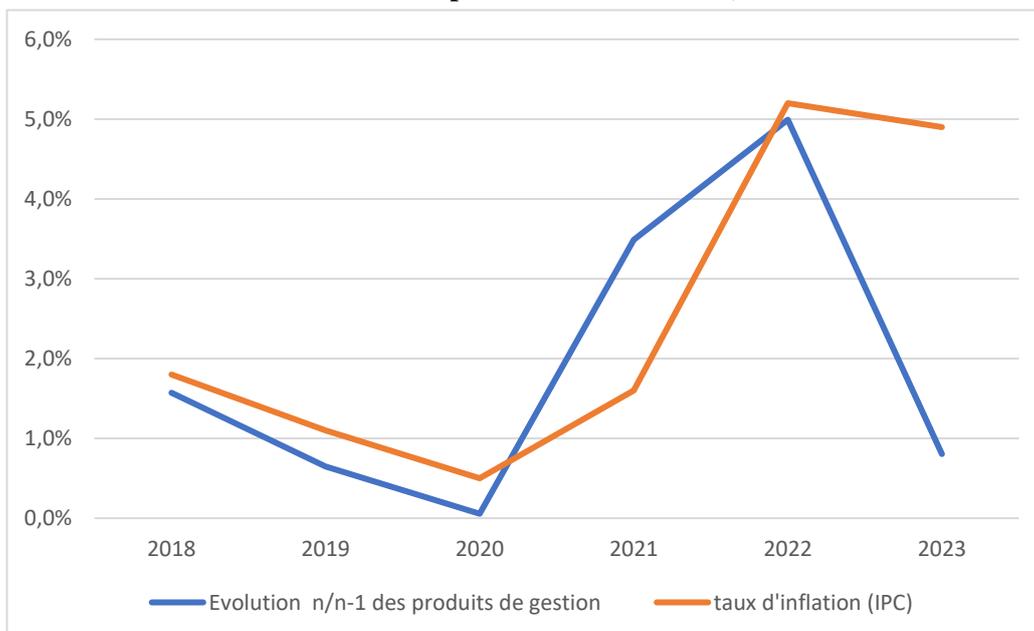


6.1.1 Les recettes de gestion

Les recettes de gestion n'ont augmenté que de 2 % en moyenne annuelle de 2018 à 2023 avec un dynamisme des dotations (+ 6,3 % en moyenne annuelle) supérieur à celui des ressources fiscales propres (+ 1,6 %).

L'évolution globale des ressources de gestion de la commune reste proche (légèrement en dessous) de l'inflation sur la période à l'exception de l'année 2021 (conséquences de la crise sanitaire) et surtout de 2023 où elles connaissent un fort décrochage expliqué, en partie, par la fin de l'éligibilité de la commune au « filet de sécurité » (voir ci-dessous la partie concernant les dotations).

Figure n° 5 : Évolution comparée des recettes de gestion et de l'inflation (IPC - indice des prix à la consommation)



Source : comptes de gestion et CFU retraités et INSEE

Les évolutions de la répartition entre catégories de recettes (fiscales et institutionnelles) sont la conséquence des réformes fiscales intervenues en 2021 qui ont conduit à un transfert de recettes fiscales vers des recettes de dotations (voir ci-dessous dans l'encadré « conséquences des réformes fiscales pour Annonay »).

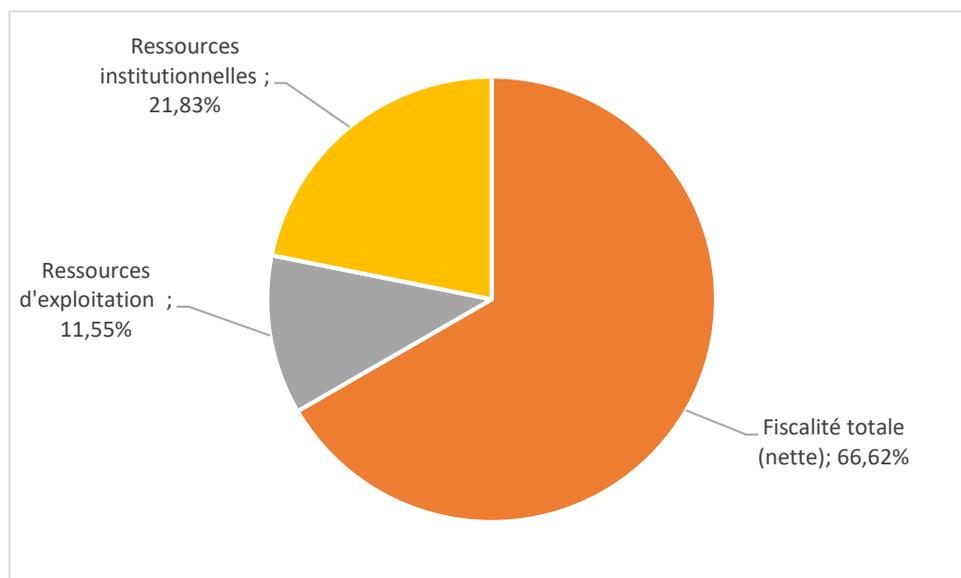
Tableau n° 17 : Évolution des ressources de gestion de 2018 à 2023

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres</i>	9 961	10 126	10 216	9 741	10 011	10 798	+ 1,6 %
+ <i>Fiscalité reversée (dont attribution de compensation)</i>	4 923	4 901	4 919	4 972	4 965	4 805	- 0,5 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	14 884	15 027	15 135	14 713	14 976	15 603	+ 0,9 %
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	2 699	2 658	2 502	2 679	2 581	2 840	+ 1 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	3 865	3 903	3 926	4 938	5 931	5 235	+ 6,3%
+ <i>Production immobilisée (travaux en régie)</i>	18	18	54	41	0	0	S.O.
= <i>Produits de gestion</i>	21 466	21 605	21 617	22 371	23 488	23 677	+ 2 %

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion et du compte financier unique 2023 (provisoire)

La part des ressources fiscales totales (comprenant les reversements de fiscalité principalement de l'intercommunalité) reste prépondérante sur l'ensemble de la période et représente les deux tiers du total des produits de gestion.

Figure n° 6 : Répartition des recettes de gestion en 2023



Source : retraitements CRC à partir du compte financier unique 2023 (provisoire)

6.1.1.1 Les recettes fiscales

L'évolution du produit fiscal « réel » (corrigé des effets des réformes législatives de 2021) est directement corrélée à la revalorisation forfaitaire des bases.

L'évolution physique des bases demeure modeste et n'est pas prépondérante dans la croissance du produit fiscal.

Tableau n° 18 : Évolution du produit fiscal de 2018 à 2023 (corrigé des effets des réformes fiscales)

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Impôts locaux nets</i>	9 293	9 440	9 561	8 882	9 169	10 019
+ <i>compensation bases industrielles</i> ⁴⁹				1 333	1 391	1 502
- <i>compensation Exonération TH</i> ⁵⁰				419	419	419
Produit "corrigé"	9 293	9 440	9 561	9 797	10 140	11 102
Évolution corrigée N/N-1		+ 1,6 %	+ 1,3 %	+ 2,5 %	+ 3,5 %	+ 9,5 %
<i>Revalorisation forfaitaire des bases</i>		+ 2,2 %	+ 0,9 %	0 %	+ 3,4 %	+ 7,1 %

Source : retraitements CRC à partir des états fiscaux 1259

La commune a décidé, à partir de 2017, de baisser progressivement son taux de taxe foncière sur les propriétés (TFB), sans modifier le taux de la taxe d'habitation (TH), le ramenant de 27,39 % en 2016 à 25,9 % en 2020. Elle s'est ainsi privée de 330 k€ de recettes annuelles⁵¹ soit les deux tiers de l'épargne nette dégagée en 2023.

À la suite de la réforme fiscale de 2021, elle a maintenu ses taux.

Si les taux de bâties TFB votés par la commune sont supérieurs à la moyenne de la strate, la pression fiscale appliquée au contribuable annonéen est désormais au même niveau que celle des principales communes du département de l'Ardèche (Tournon et Aubenas) et moins forte que celle de Privas (tableau n°20).

L'absence de taux de TFB (taux nul) appliqué par la CA ARA sur son territoire explique cette situation. Les marges de manœuvre fiscales se situent donc plus au niveau de l'EPCI que de la commune.

⁴⁹ L'exonération de la moitié des bases des établissements industriels par la loi de finance pour 2021 conduit au versement d'une dotation en compensation.

⁵⁰ La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021, conduit à la suppression de l'allocation de compensation pour exonération de THRP pour les ménages modestes (cette allocation est désormais intégrée dans le mécanisme du coefficient correcteur).

⁵¹ Montant 2023 à partir des bases notifiées en 2023.

Tableau n° 19 : Évolution des taux communaux (%)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>TH*</i>	21,95	21,95	21,95	21,95	21,95	21,95
<i>TFB</i>	26,71	26,18	25,9	44,68**	44,68	44,68
<i>TFNB</i>	102,85	102,85	102,85	102,85	102,85	102,85

**THRS (taxe d'habitation sur les résidences secondaires) uniquement à partir de 2021*

** *Pas d'augmentation "réelle" en 2021 (reprise du taux départemental de 18,75 % et pression fiscale constante)*

Source : retraitements CRC à partir des états fiscaux 1259

Tableau n° 20 : Comparaisons des taux appliqués sur les principales communes du département

<i>Taux Annonay</i>	44,68 %
<i>Taux CA ARA</i>	0,00 %
<i>Taux cumulé Annonay</i>	44,68 %
<i>Moyennes des communes du département 07</i>	42,25 %
<i>Taux Aubenas</i>	40,67 %
<i>Taux CC Aubenas</i>	4,08 %
<i>Taux cumulé Aubenas</i>	44,75 %
<i>Taux Privas</i>	44,51 %
<i>Taux CA Privas</i>	4,07 %
<i>Taux cumulé Privas</i>	48,58 %
<i>Taux Tournon</i>	42,75 %
<i>Taux CA Arche agglo (Tournon)</i>	2,00 %
<i>Taux cumulé Tournon</i>	44,75 %

Source : site collectivités-locales.gouv.fr

Conséquences des réformes issues de la loi de finances initiale 2021 pour Annonay

1/ Suppression de taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP)

La commune dispose à partir de 2021 du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) perçu par le département avant la réforme de 2021.

Son nouveau panier de recettes de recette fiscale (TFB avec taux communal + taux départemental + compensation pour exonération de TH) excédant l'ancien produit de THRP communal, il est appliqué à son produit fiscal un coefficient correcteur de 0,962755 (prélèvement de 398 k€ en 2022 et de 424 k€ en 2023).

Annonay bénéficiait d'une compensation pour exonération de THRP des ménages modestes de 419 k€ en 2020 qui est dorénavant intégrée dans le mécanisme du coefficient correcteur.

2/ Exonération de la moitié des bases foncières industrielles

Annonay bénéficie d'une allocation de compensation de cette exonération de 1 333 k€ en 2021 (1 391 k€ en 2022 et 1 502 k€ en 2023) au titre de cette exonération. La conséquence est une moindre recette fiscale compensée par une ressource institutionnelle nouvelle (allocation de compensation).

6.1.1.2 Les recettes institutionnelles

La dotation globale de fonctionnement

La dotation globale de fonctionnement (DGF) globale versée par l'État à la commune est assez dynamique (+ 4,35 % en moyenne annuelle sur la période) portée par la composante dotation de solidarité urbaine (DSU) dont la croissance importante compense l'érosion de la part forfaitaire.

Cette évolution est liée aux mesures nationales des lois de finances successives qui conduisent à une bonification forte accordée à la péréquation (DSU et DNP pour Annonay) par rapport à la dotation forfaitaire. Elle est favorable pour les communes comme Annonay (en 2023, Annonay est classée au 285^{ème} rang des communes de plus de 10 000 habitants bénéficiaires de la DSU).

Tableau n° 21 : Évolution de la DGF de 2018 à 2023

<i>En k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2018
<i>Dotation forfaitaire</i>	2 451	2 411	2 355	2 321	2 295	2 300	- 6,14 %
<i>DSU</i>	762	811	862	906	950	998	+ 31,02 %
<i>DNP</i>	53	63	76	91	99	109	S.O.
<i>TOTAL</i>	3 265	3 286	3 293	3 318	3 344	3 407	+ 4,35 %

Source : fiches DGF de la commune

Le filet de sécurité obtenu en 2022

La commune a bénéficié en 2022 du mécanisme du « filet de sécurité »⁵² instauré par la loi de finances pour compenser la hausse exceptionnelle de certaines dépenses des collectivités notamment la hausse des prix de l'énergie ainsi que celle du point d'indice de la fonction publique.

Les 882 k€ perçus en 2022 au titre de ce mécanisme lui ont permis de limiter la chute de ses soldes de gestion (EBF et épargnes brute et nette). En 2023, la commune n'était plus éligible⁵³ à ce dispositif qui n'a pas été reconduit en 2024.

⁵² Annonay remplissait les deux conditions d'éligibilité concernant l'épargne brute (l'EB devait représenter moins de 22 % des recettes réelles de fonctionnement en 2021 et avoir baissé de plus de 25 % entre 2021 et 2022).

⁵³ Le critère de la baisse de l'épargne brute qui devait être d'au moins 15 % entre 2022 et 2023 était rempli pour Annonay mais la hausse des dépenses d'énergie ne représentait pas une part suffisante de la croissance des recettes réelles de fonctionnement entre 2022 et 2023 pour être éligible en 2023 au « filet de sécurité ».

6.1.1.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, stables, correspondent pour l'essentiel au remboursement des personnels de la commune mutualisés (1,78 M€⁵⁴ en 2023 pour un total de 2,2 M€).

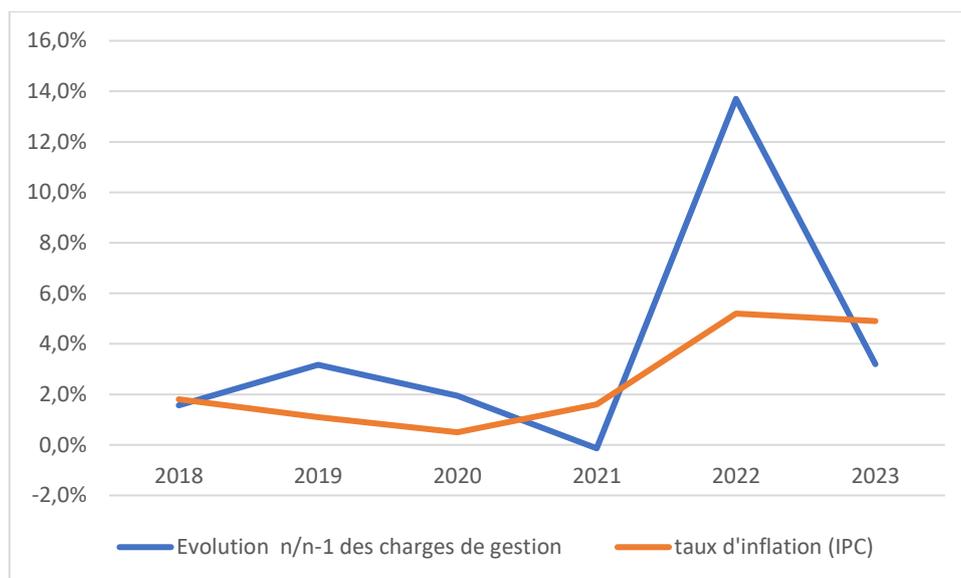
6.1.2 Les dépenses de gestion

L'évolution des dépenses de gestion reste contenue de 2018 à 2021 avec une croissance moyenne annuelle de 1,7 %.

L'année 2022 constitue une césure marquante avec une hausse de près de 14 % qui n'a pas de caractère exceptionnel puisque le niveau de dépenses reste à ce niveau élevé en 2023 (+ 3,2 % par rapport à 2022).

L'inflation constatée en 2022 explique, en partie, la croissance des dépenses à caractère général (+ 35,4 %) mais la forte hausse de la masse salariale est bien l'élément déterminant de cette situation.

Figure n° 7 : Évolution comparée des charges de gestion et de l'inflation (IPC- indice des prix à la consommation)



Source : comptes de gestion et CFU retraités et données INSEE

⁵⁴ La prise en compte de cette recette dans les produits de gestion de la commune conduit à dégrader légèrement le taux d'épargne de la commune (6,8 % au lieu de 7,4 % si on neutralise ce flux qui augmente le volume des recettes de fonctionnement sans incidence sur son épargne brute).

**Tableau n° 22 : Évolution des charges de gestion de 2018 à 2023
(corrigée de la dépense exceptionnelle de 2019)**

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	Évolution moyenne annuelle 2018/2021	2022	Évolution 2022/2021	2023
<i>Charges à caractère général</i>	2 956	3 064	3 121	3 087	+ 1,4 %	4 179	+ 35,4 %	4 375
<i>Charges de personnel</i>	12 228	12 645	12 862	12 861	+ 1,7 %	14 089	+ 9,5 %	14 483
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2 015	2 036	2 099	2 124	+ 1,8 %	2 386	+ 12,3 %	2 377
<i>Autres charges de gestion</i>	427	441	456	442	+ 1,2 %	397	- 10,2 %	488
<i>Total charges de gestion</i>	17 626	18 186	18 539	18 514	+ 1,7 %	21 051	+ 13,7 %	21 723

Source : compte de gestion

La part des différentes dépenses reste relativement stable de 2018 à 2023 avec des charges de personnel prépondérantes représentant les deux tiers des dépenses totales de gestion.

La gestion en régie directe par les services municipaux explique en grande partie l'importance des dépenses de personnel.

Toutefois, la mutualisation particulièrement développée des services municipaux (voir encadré ci-dessous), principalement avec la CA ARA, conduit à accroître le volume des dépenses consacrées à la masse salariale alors qu'une partie est remboursée et apparaît dans les ressources d'exploitation.

Une mutualisation étendue des fonctions ressources

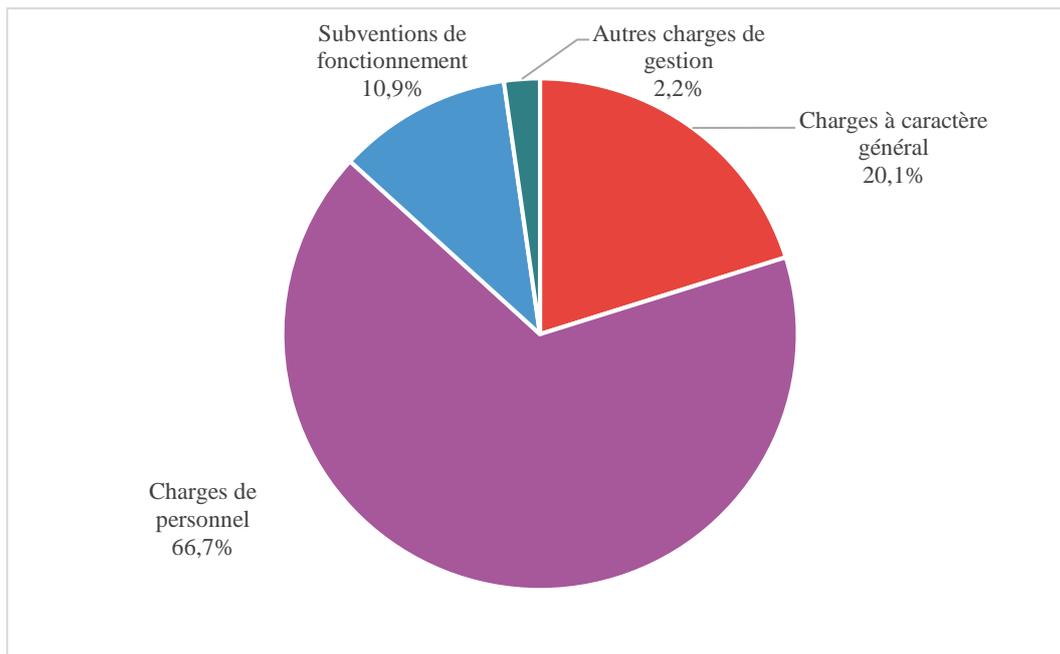
La volonté de mise en commun de moyens a conduit à une mutualisation importante de services supports qui sont communs à quatre entités : la commune d'Annonay, la CA ARA, le CCAS d'Annonay et le CIAS.

152 postes sont concernés par la mutualisation dont 115 relevant de la masse salariale de la commune (36 de la CA ARA et un du CCAS).

Deux conventions de mutualisation ont concerné la période sous revue :

- la convention 2018/2021 ;
- la convention 2022/2025 intégrant de nouveaux postes mutualisés ainsi que de nouvelles prestations assurées par les services municipaux et refacturées.

En 2022, les mises à disposition de personnel facturées (en ressources d'exploitation pour la commune) représentaient 1 650 k€ pour les seules conventions de mutualisation. Par le même mécanisme, les agents de la CA ARA mis à disposition dans le cadre de la convention représentaient une dépense de personnel de 792 k€ pour la commune.

Figure n° 8 : Parts des dépenses de gestion en 2023

Source : compte de gestion

6.1.2.1 Les dépenses de personnel

Le périmètre relativement constant des compétences exercées entre 2018 et 2023⁵⁵ et des conventions de mutualisation permet de mesurer l'évolution de la masse salariale sans retraitements.

Après avoir connu une croissance modérée de 2018 à 2021 (+ 1,7 % en moyenne annuelle), l'évolution des dépenses de personnel est particulièrement dynamique en 2022 (+ 9,55 % par rapport à l'année précédente).

Cette croissance ne peut s'expliquer uniquement par les évolutions subies du fait de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Seulement une part de 1,75 % de hausse est imputable à ces mesures nationales en 2022.

C'est donc aussi l'application de différentes mesures décidées localement qui a conduit à cette forte hausse :

- nouveau régime indemnitaire (modifications du RIFSEEP -voir partie ressources humaines) ;
- nouveaux recrutements liés à des renforcements de services ;
- recrutements qui avaient été différés sur postes vacants (services techniques, éducation, services juridiques) ;
- démarche de déprécarisation.

⁵⁵ La compétence de gestion de l'eau a été transférée en 2018 (trois agents) et l'enseignement musical en 2023 (effet 2024 en année pleine).

La part de ces décisions locales représente la moitié de la croissance globale de la masse salariale entre 2021 et 2022 d'après le détail produit par la commune.

Tableau n° 23 : Évolution des dépenses de personnel et effets des hausses du point d'indice de 2018 à 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges de personnel (en k€)</i>	12 228	12 645	12 862	12 861	14 089	14 488
<i>Évolution N/N-1</i>		+ 3,41 %	+ 1,72 %	- 0,01 %	+ 9,55 %	+ 2,83 %
<i>Incidence de l'évolution du point d'indice en année pleine</i>	0	0	0	0	+ 1,75 %	+ 2,50 %
<i>Évolution nette de celle du point d'indice</i>	S.O.	+ 3,41 %	+ 1,72 %	- 0,01 %	+ 7,80 %	+ 0,33 %

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

Depuis 2021, la masse salariale fait l'objet d'un suivi renforcé. Les renouvellements d'emplois permanents (mutation, retraite, fin de contrat sur emploi permanent...) sont examinés pour vérifier le besoin et analyser si une évolution des postes est nécessaire. Lors de ces arbitrages mensuels, les demandes de créations de poste et d'accroissement temporaire d'activité sont également étudiées.

La commune a mis en place une politique plus restrictive de ses remplacements et prévoit au budget primitif 2024 une stabilisation de sa masse salariale malgré la croissance de 0,75 % induite par l'application en année pleine de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et les effets du glissement vieillesse-technicité (GVT).

6.1.2.2 Les charges à caractère général et les autres charges de gestion.

Les charges à caractère général représentent 20,1 % du total des charges de gestion.

Entre 2018 et 2021 ces charges connaissent une croissance modérée de 1,4 % en moyenne annuelle.

La hausse très importante de 2022 (+ 35,4 % par rapport à 2021) s'explique en grande partie par la forte inflation et particulièrement celle des coûts de l'énergie. Le poste de dépenses de gaz et d'électricité croît de 500 k€ et représente, en 2022, 30,3 % de l'ensemble des charges à caractère général alors que cette part n'était que de 25 % de 2018 à 2021.

La part importante des dépenses d'énergie dans les charges de gestion de la commune, liée à l'importance de son patrimoine, justifie les efforts de réhabilitation et de rationalisation de celui-ci (voir partie investissements).

La croissance des charges à caractère général reste forte en 2023 (+ 4,7 % par rapport à 2022) avec une hausse de 4,1 % des dépenses d'énergie.

Tableau n° 24 : Détail de l'évolution des charges à caractère général de 2018 à 2023

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Achats</i>	1 719	1 689	1 746	1 716	2 363	2 459
+ <i>Locations et charges</i>	99	79	106	92	130	182
+ <i>Entretien et réparations</i>	299	370	330	236	376	361
+ <i>Assurances et frais banc.</i>	91	87	91	101	108	116
+ <i>Autres services extérieurs</i>	105	160	280	158	208	238
+ <i>Contrats de prestations</i>	219	211	186	305	471	495
+ <i>Honoraires et études</i>	85	81	113	146	170	152
+ <i>Publicité, publications</i>	94	110	48	104	97	87
+ <i>Transports</i>	57	57	34	37	60	66
+ <i>Déplacements et missions</i>	14	10	4	8	8	12
+ <i>Frais postaux et télécom.</i>	54	88	58	62	62	57
+ <i>Impôts et taxes</i>	120	122	125	122	124	152
<i>Total</i>	2 956	3 064	3 121	3 087	4 179	4 375

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

6.2 Les investissements et leur financement

6.2.1 Les investissements

Après deux années d'investissements modérés (en 2018 et 2019, le volume des dépenses d'équipements était inférieur à la moyenne des communes de la même strate), la commune a augmenté fortement ses dépenses d'équipement avec une moyenne de 8 M€ par an sur les quatre dernières années.

Ce volume d'investissement est supérieur depuis 2021 à celui des communes de la strate : en 2022, les dépenses d'équipement s'élevaient à 481 € par habitant à Annonay pour seulement 361 € pour la moyenne de la strate.

Tableau n° 25 : Évolution des investissements de 2018 à 2023

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul sur les années
<i>Dépenses d'équipement</i>	3 867	4 942	7 931	6 807	7 664	7 578	38 789
<i>Subventions d'équipement</i>	163	267	245	349	459	948	2 432
<i>Total</i>	4 030	5 210	8 176	7 157	8 123	8 526	41 221

Source : retraitements CRC à partir des comptes de gestion

Le volume des investissements peut s'expliquer par le très important patrimoine immobilier détenu par la commune qui nécessite des travaux de rénovation lourds.

La réhabilitation de ses bâtiments constitue un enjeu majeur pour la collectivité pour pouvoir réduire ses frais énergétiques et donc limiter ses coûts de gestion.

Le centre ancien d'Annonay a fait l'objet d'une opération de requalification importante dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Le PNRQAD cible les quartiers de centre ancien présentant une concentration élevée d'habitat indigne et dans lesquels les habitants souffrent d'une situation sociale et économique difficile. 25 projets, dont le quartier du centre-ville ancien de la commune, ont été identifiés par un décret du 31 décembre 2009, suite à un appel à candidatures.

Les actions engagées dans le cadre du PNRQAD et accompagnées par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) visent à :

- résorber l'habitat indigne et lutter contre les logements vacants très dégradés en favorisant le maintien des ménages présentant des difficultés sociales pour éviter l'effet de « gentrification » ;
- valoriser le potentiel patrimonial des quartiers en luttant contre leur dégradation urbaine et architecturale ;
- développer une offre de logements diversifiée pour favoriser la mixité sociale ;
- diversifier les fonctions urbaines et économiques.

Les dépenses d'équipement liées à ce programme sont retracées dans une autorisation de programme « cœur de ville historique » qui a bénéficié de 7 M€ de 2018 à 2023.

Parmi les autres secteurs de dépenses d'équipement figurent les travaux de voirie (7,6 M€ sur la période), cette compétence n'ayant pas été transférée à l'EPCI.

Plusieurs projets qui devaient être suivis en AP/CP ont fait l'objet soit de modifications importantes à la baisse (travaux de l'hôtel de ville), soit de suppression (projet de l'ascenseur urbain).

Tableau n° 26 : Principales dépenses d'équipement de 2018 à 2023

	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	CFU 2022	CFU 2023	Total
<i>Travaux de rénovation de voiries, espaces publics et éclairage public</i>	668	1 267	1 205	1 490	1 423	1 578	7 630
<i>Programme Cœur de ville historique</i>	820	983	3 176	543	790	675	6 986
<i>Autres dépenses (dont acquisitions foncières)</i>	260	586	859	1 189	605	1 478	4 977
<i>Travaux sur divers bâtiments</i>	706	398	419	632	585	764	3 504
<i>Projet "Rives de Faya"</i>	566	766	357	485	17		2 191
<i>Matériel de transport</i>	117	312	389	101	674	376	1 969
<i>Rénovation école Font Chevalier</i>		2	51	486	1 240	53	1 831
<i>Réhabilitation hôtel de ville</i>	2	145	63	690	421	102	1 423
<i>Travaux de rénovation des espaces verts et du cimetière</i>	77	32		273	455	552	1 388
<i>Travaux sur les équipements sportifs</i>	79	99	240	76	195	690	1 379
<i>Travaux sur bâtiments scolaires</i>	118	110	154	227	618	138	1 366
<i>Rénovation du parc Mignot</i>				56	243	928	1 227
<i>Outillage, matériel et mobilier des services techniques</i>	171	144	223	230	242	172	1 182
<i>Matériel de bureau et informatique</i>	93	135	189	192	142	311	1 063
<i>Rénovation place du Champ de Mars</i>		19	731	155	5		910
<i>Études et licences informatiques</i>	99	91	36	94	69	126	515
<i>Déploiement de la vidéoprotection</i>				144	1	216	361
<i>Mobilier et matériel scolaire</i>	11	14	11	43	174	66	318
<i>Rénovation de l'école des Cordeliers</i>					80	215	295
<i>Opération Cance (AMO) / Vaure</i>					135	60	195
<i>Matériel service culture / Restauration</i>	54	61	11	5	11	15	157
<i>Matériel sportif</i>	60	28	9	6	16	13	132
<i>Programme PNRU / Zodiaque</i>	26						26

Source : document fourni par la commune

6.2.2 Le financement des investissements

La faiblesse de l'épargne nette (total cumulé de 9,2 M€ de 2018 à 2023) qui devient résiduelle en 2023 (508 k€) ne permet pas de financer une part substantielle des dépenses d'équipement.

Les subventions reçues et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) permettent de limiter le recours à l'emprunt qui s'élève à 14 M€ en cumul de 2018 à 2023 ; ce montant est très supérieur au capital de dette remboursée sur la même période (7,7 M€) et conduit donc à une augmentation de l'endettement de la commune.

La commune a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 1,5 M€ de 2018 à 2023⁵⁶ pour compléter la couverture de son besoin de financement.

Tableau n° 27 : Évolution du financement des investissements de 2018 à 2023

<i>en k€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
<i>CAF nette</i>	1 879	1 775	1 684	2 458	951	508	9 256
<i>+ Recettes d'inv. hors emprunt</i>	1 654	3 369	2 489	3 194	3 388	2 941	17 022
<i>= Financement propre disponible</i>	3 533	5 144	4 173	5 653	4 339	3 449	26 278
<i>- Dépenses d'équipement</i>	3 867	4 942	7 931	6 807	7 664	7 578	38 789
<i>- Subventions d'équipement</i>	163	267	245	349	459	948	2 432
<i>- Participations et var. autres dettes</i>	- 30	- 31	- 31	- 31	- 12	- 11	- 152
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	- 467	- 35	- 3 972	- 1 473	- 3 772	- 5 066	- 14 779
<i>+/- Solde des opérations pour compte de tiers</i>	- 246	311	0	0	0	-1	65
<i>- Reprise sur excédents capitalisés</i>	0	776	0	0	0	0	776
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	- 713	- 498	- 3 972	- 1 473	- 3 772	- 5 066	- 15 490
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	1 500	0	1 500	3 500	3 000	4 500	14 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	797	- 498	- 2 472	2 027	- 772	- 566	- 1 490

Source : compte de gestion et CFU- retraitements CRC

6.2.3 La dette

L'encours de dette de la commune a augmenté fortement sur la période passant de 12,9 M€ au 1^{er} janvier 2018 à 20,8 M€ au 31 décembre 2023 (avant retraitement).

L'intégration en 2018 dans la dette de la commune d'emprunts transférés à la CA ARA mais maintenus à tort dans le passif d'Annonay lors du transfert de la compétence eau, amène à un retraitement de l'encours réel de dette la ramenant à 19,2 M€ à la fin de 2023 (dont 18,3 M€ de dettes bancaires au compte 1641).

Le niveau d'endettement de la commune se situe, en valeur absolue, au-dessus de la moyenne des communes comparables : 934 € par habitant à Annonay pour 800 € par habitant pour la moyenne de la strate nationale⁵⁷ au 31 décembre 2022.

⁵⁶ Le fonds de roulement net global (FRNG) est passé de 3,6 M€ en 2018 à 2,1 M€ en 2023 avec une trésorerie suffisante en 2023 (34 jours de charges courantes au 31 décembre 2023).

⁵⁷ La comparaison avec la moyenne des communes comparables du département de l'Ardèche est plus favorable pour Annonay mais l'échantillon très limité des communes de 10 000 à 20 000 habitants de l'Ardèche (seulement quatre communes) rend cette comparaison peu pertinente.

Toutefois plus que son niveau, c'est la faiblesse de l'épargne dégagée par la commune qui rend la dette peu soutenable, sans correction rapide. En effet, la capacité de désendettement, relativement solide en début de période (3,7 années d'épargne brute nécessaire pour rembourser l'encours de dette en 2018) s'est fortement dégradée depuis 2020 pour atteindre 11,9 années en 2023.

La proximité du seuil de 12 ans⁵⁸ de capacité de désendettement, s'il ne conduit pas à des difficultés immédiates pour la commune, constitue une alerte du fait de la détérioration rapide de cet indicateur couplée à celle du taux d'épargne.

Tableau n° 28 : Évolution de la dette de 2018 à 2023 et des capacités de désendettement (après corrections des CAF brutes de 2019,2020 et 2021 et intégration de dettes 2021)

en k€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier ⁵⁹	12 929	12 798	11 460	11 799	14 097	15 811
- Annuité en capital de la dette	1 630	1 338	1 162	1 202	1 287	1 107
- Var. des autres dettes non financières	1	0	0	0	- 2	0
+ Intégration de dettes	0	0	0	0*	0	0
+ Nouveaux emprunts	1 500	0	1 500	3 500	3 000	4 500
= Encours de dette du BP au 31 décembre	12 798	11 460	11 799	14 097	15 811	19 204
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	3,7	3,5	4,1	3,9	7,1	11,9

*Ramené à 0 après retraitement de l'intégration erronée de 2021.

Source : compte de gestion et CFU- retraitements CRC

6.2.4 La prospective

6.2.4.1 Les perspectives établies par la commune jusqu'en 2022

Avant 2020, la commune ne disposait pas de documents de prospective mis à jour et validés par le conseil municipal. Depuis cette date, une prospective régulièrement adaptée (deux fois en 2023) permet d'améliorer le pilotage de la collectivité et d'éclairer les décisions des élus à partir d'hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes qui apparaissent réalistes.

La première étude prospective a été établie à la fin de l'année 2020 (avant la crise sanitaire) et portait sur les années 2021/2025 avec les principales hypothèses suivantes :

Pour l'investissement :

- un programme d'investissement de 7,65 M€ par an basé sur une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) ;

⁵⁸ Ce seuil de 12 ans pour les communes et intercommunalités figure dans la loi de programmation des finances publiques 2018/2022.

⁵⁹ L'encours de dettes total comprend d'autres types de dettes (inscrites aux comptes 16873 et 168758 pour Annonay) que les seules dettes auprès des établissements bancaires (18,28 M€ au 31 décembre 2023).

- une mobilisation des subventions à hauteur de 2,5 M€ annuellement ;
- un endettement net⁶⁰ de 6,7 M€ sur la période.

Pour le fonctionnement :

Un objectif global de maîtrise des charges courantes a été fixé pour préserver la capacité de désendettement passant par une limitation de la croissance des dépenses à caractère général à 1 % par an et de la masse salariale à 2 % entre 2021 et 2022 puis ensuite 1,5 %.

L'évolution des recettes de fonctionnement était prévue sans modification des taux de fiscalité et avec des évolutions prudentes des bases fiscales et des dotations.

Avec ces hypothèses apparaissant cohérentes dans le contexte de la fin de l'année 2020, la préservation des équilibres financiers était attendue avec une capacité de désendettement maintenue pendant toute la période en-deçà de 12 ans et un taux d'épargne proche du seuil d'alerte (10 %) mais au-dessus du seuil plancher (7 %).

Après la crise sanitaire de 2020/2021, à la fin de 2022, la commune a établi une prospective portant sur les années 2023 à 2027. Elle a limité les investissements à 6,74 M€ par an sur la période (abandon ou réduction de plusieurs projets). Une dégradation sensible du taux d'épargne brute (7,83 % en 2023 pour 12,22 % en 2020) et de la capacité de désendettement (8 années en 2023 pour 3,8 années en 2020) était anticipée dans cette prospective 2022.

6.2.4.2 Le bilan des prospectives établies avant 2023

La prospective de 2020 ne pouvait pas anticiper les conséquences de la crise sanitaire, la hausse de l'inflation et ses incidences sur sa facture énergétique ainsi que les évolutions du point d'indice de la fonction publique.

Le volume d'investissements prévu dès 2020 a été réalisé en grande partie, ainsi que les hypothèses de financement (niveau de subventionnement attendu).

La principale différence, lourde de conséquences en termes d'équilibre financier, est la forte hausse des charges de gestion et principalement, compte tenu de leur poids dans ces dépenses de gestion, des dépenses de personnel entre 2021 et 2022. Cette augmentation importante de la masse salariale ne provient que pour moitié (voir ci-dessus) de décisions nationales et donc pour partie de la politique salariale et de recrutement de la commune.

En conséquence, même si les autres hypothèses des prospectives (niveau des ressources de gestion, des autres dépenses de fonctionnement et volume des investissements) se sont révélées conformes aux réalisations, la situation financière de la collectivité en 2023 est plus difficile que ce qui avait été anticipée dans les prospectives.

⁶⁰ L'endettement net correspond à la différence entre les emprunts nouveaux et le remboursement en capital des anciens emprunts.

6.2.4.3 La prospective corrigée de 2023

La commune a établi en juin 2023 une prospective pour les années 2023/2028 ajustée en octobre 2023. Elle prend en compte la dégradation anticipée de la situation de l'exercice 2023 aujourd'hui confirmée.

Les principales adaptations concernent, pour le fonctionnement, une maîtrise renforcée des dépenses de gestion (+ 2 % par an pour les charges à caractère général hors dépenses énergétiques et + 1,5 % pour la masse salariale).

Pour l'investissement, le volume d'investissements est maintenu à un niveau élevé mais plus faible que sur la période précédente (5,9 M€ par an au lieu de 7,65 M€) et surtout avec un niveau de subventionnement attendu élevé pour la nouvelle opération de réhabilitation du groupe scolaire des Cordeliers qui constituera l'opération majeure de la fin de mandat.

La réalisation de cette prospective dont les hypothèses apparaissent, à ce stade, réalistes, ne sera possible que par la stricte maîtrise des charges de fonctionnement et principalement de la masse salariale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune apparaît dégradée à la fin de l'exercice 2023, avec un très faible taux d'épargne en valeur absolue (6,8 % en 2023), de plus en régression forte depuis 2018 (16,3 %) et surtout depuis 2022 où l'épargne brute de la commune est passée nettement en-dessous de 10 % des produits de gestion.

La principale difficulté réside dans le fonctionnement courant de la commune qui ne lui permet pas de dégager les ressources suffisantes pour financer une partie de ses investissements.

La forte croissance des dépenses de fonctionnement (charges de personnel et charges de gestion courante) n'a pas été compensée par une hausse équivalente de ses ressources ; le filet de sécurité obtenu de l'État en 2022 n'a fait que limiter la chute des niveaux d'épargne qui s'est révélée complètement en 2023 en l'absence de cette aide conjoncturelle.

Le niveau de la dette par habitant est supérieur à celui des communes de sa strate nationale et la capacité de désendettement approche les niveaux d'alerte en 2023, l'encours de dette représentant près de 12 années d'épargne brute.

Les marges de manœuvre demeurent restreintes en termes de fiscalité du fait de taux déjà supérieurs à ceux appliqués dans les communes de la strate même si l'absence de fiscalité additionnelle foncière de la CA ARA limite la pression fiscale pour les contribuables annonéens.

En conséquence, la commune devra être particulièrement vigilante sur l'évolution de ses dépenses de fonctionnement pour se redonner une capacité d'autofinancement plus importante de ses investissements et limiter le recours à l'emprunt.

Le budget adopté par la commune en 2024, à la suite des orientations budgétaires présentées dans le ROB indique sa volonté de limiter ses dépenses de gestion.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détail des aides financières attribuées par la commune aux associations sportives	Erreur ! Signet non défini.
Annexe n° 2. Régime des autorisations d'absence.....	70

**Annexe n° 1. Détail des aides financières attribuées par la commune
aux associations sportives**

	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
<i>ACA VTT</i>	371	377	377	929	497	2 551
<i>Annonay jogging club</i>	1 903	2 238	2 238	2 467	2 651	11 497
<i>Annonay savate club</i>	891	859	859	812	773	4 192
<i>Annonay squash</i>	519	513	513		223	1 768
<i>Ass. Communale de chasse agréée Annonay</i>	500	500	500	500	500	2 500
<i>Ass. Sportive des joueurs de boules d'Annonay</i>	2 828	1 618	1 618	1 529	3 114	10 707
<i>Basket club Nord- Ardèche</i>	42 852	41 467	41 467	39 960	34 998	200 745
<i>Boxe américaine Annonay</i>	1 128	1 046	1 046	1 606	1 547	6 373
<i>Cercle d'escrime d'Annonay</i>	1 314	2 041	2 041	1 981	3 143	10 519
<i>Club de tir d'Annonay</i>	9 344	8 941	8 941	9 249	9 769	46 243
<i>Club d'échecs du bassin d'Annonay</i>	630	1 402	1 402	1 325	785	5 544
<i>Club sportif annonéen</i>	50 808	50 896	50 896	53 431	110 253	316 283
<i>Comité départemental sport adapté</i>	300					300
<i>Compagnie d'arc d'Annonay</i>	5 965	5 093	5 093	5 962	5 733	27 844
<i>Football club annonéen</i>	35 116	35 819	34 719	36 335	37 376	179 365
<i>Handball club Annonay</i>	23 874	23 447	23 447	23 917	24 353	119 038
<i>HEM Willy</i>					2 200	2 200
<i>La Petite boule annonéenne</i>	446	729	729	1 022	504	3 431
<i>L'Annonéenne</i>	19 574	17 816	17 816	17 606	17 526	90 338
<i>Le GOLA Volley ball</i>	200					200
<i>Les Amis du Yoga</i>			1 000			1 000
<i>Les Cyclotouristes annonéens</i>	1 662	1 849	1 849	2 425	1 901	9 686

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

	2019	2020	2021	2022	2023	Total général
<i>Les Plumes d'Ardèche nord</i>		1 000	1 000	384	1 211	3 596
<i>Office municipal des sports</i>	20 200	20 200	20 200	22 783	23 042	106 425
<i>Okinawaté karaté club</i>	7 642	8 631	8 631	9 162	7 961	42 026
<i>Patro sports Annonay</i>	2 924	3 268	3 268	3 404	3 483	16 347
<i>Ski club Annonay</i>	413	588	588	606	492	2 688
<i>Stade olympique annonéen</i>	5 125	5 115	5 115	5 618	5 795	26 768
<i>Taekwondo club Annonay</i>	249	389	389	530	409	1 967
<i>Tennis club Annonay</i>	2 103	2 103	2 103	2 506	3 131	11 946
<i>Tennis de table du bassin d'Annonay</i>	814	1 616	1 616	1 757	2 095	7 898
<i>Union nationale du sport scolaire</i>	3 500	4 600	2 500	2 500	2 500	15 600
<i>Unions sportives de l'enseignement du premier degré</i>					1500	1500
<i>Total général</i>	243 193	244 161	241 961	250 308	309 465	1 289 087

Source : commune

Annexe n° 2. Régime des autorisations d'absence

Type d'autorisation d'absence pour événements familiaux	Fonction publique d'État	Annonay	Écart
Mariage du fonctionnaire (ou PACS)	5	10	+ 5
Mariage d'un enfant ou de l'enfant du concubin, petit enfant, pupille de l'agent	0	3	+ 3
Mariage de frère, sœur, père, mère	0	3	+ 3
Mariage de grand-parent, belle-mère/beau-père, beau-frère/belle-sœur, nièce/neveu, cousin germain	0	1	+ 1
Naissance ou adoption d'un enfant	3	3	0
Naissance d'un petit-enfant	0	1	+ 1
Décès du conjoint ou des enfants (ou enfants du partenaire pour Annonay)	3	5	+ 2
Décès des enfants ou des enfants du partenaire de moins de 25 ans	3	15	+ 12
Décès des parents	3	3	0
Décès des pupilles, petit-enfant (le sien ou celui du partenaire), frères, sœurs, beaux-pères, belles-mères	0	3	+ 3
Décès des grand-parent, oncle/tante, neveu/nièce, beau-frère/belle-sœur, cousin germain ou ceux du partenaire	0	1	+ 1
Maladie très grave du conjoint	3	6	+ 3
Maladie très grave d'un parent	0	3	+ 3
Garde d'enfant malade (à partager entre conjoints)	12	12	0
Garde de parent atteint d'une maladie grave ou hospitalisé (époux, pacsé, concubin, père, mère)			0
Don du sang	0	0,5	+ 0,5
Préparation concours et examens	0	2/an	+ 2

Source : règlement du temps de travail de la commune d'Annonay, code général de la fonction publique, circulaire n° 1864 du 9 août 1995

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			
AUVERTOURT-ALPES			
01	02	03	04
05	06	07	08
09	10	11	12
13	14	15	16
17	18	19	20
21	22	23	24
25	26	27	28
29	30	31	32
33	34	35	36
37	38	39	40
41	42	43	44
45	46	47	48
49	50	51	52
53	54	55	56
57	58	59	60
61	62	63	64
65	66	67	68
69	70	71	72
73	74	75	76
77	78	79	80
81	82	83	84
85	86	87	88
89	90	91	92
93	94	95	96
97	98	99	100

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



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>