



Rapport d'observations définitives

COMMUNE D'AVRANCHES

(Manche)

Exercices 2010 et suivants

Observations délibérées le 12 mai 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE	2
II - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	3
A - La gouvernance	4
1 - Le conseil municipal	4
2 - Le maire et les adjoints.....	4
B - Les relations avec la communauté de communes Avranches - Mont-Saint-Michel (CCAMSM)	4
1 - Présentation des compétences de la CCAMSM.....	4
2 - L'état de la mutualisation des services	5
III - L'ESTIMATION DE LA SITUATION FINANCIERE	7
A - La fiabilité des comptes	8
1 - La qualité de l'information financière et budgétaire	8
2 - La fiabilité et la qualité de l'information comptable	10
B - L'organisation de la fonction financière et comptable	11
1 - Le contrôle de l'exécution budgétaire et financière.....	11
2 - Le contrôle de gestion	11
3 - La commande publique	12
4 - Les délégations de service public.....	12
C - L'analyse financière rétrospective	13
1 - Les équilibres généraux.....	13
2 - La section de fonctionnement.....	16
3 - La section d'investissement.....	17
D - La structure de la dette	19
E - La fiscalité	19
1 - La structure des produits de fiscalité de la commune.....	19
2 - L'évolution des composantes de la fiscalité communale	20
F - Les principaux résultats de l'exercice 2015	22
G - Quelques éléments de prospective	22
1 - Le fonctionnement	22
2 - L'investissement	22
H - Conclusion	23
IV - LES RESSOURCES HUMAINES	24
A - Les évolutions de la structure des emplois et des effectifs	24
1 - Les effectifs par direction.....	24
2 - L'évolution des emplois budgétés et pourvus	24
3 - L'évolution des effectifs physiques permanents au 31 décembre.....	24
4 - Les effectifs permanents en équivalents temps plein (au 31 décembre)	25
5 - La répartition des effectifs permanents en ETP (au 31 décembre), selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique	25
6 - Les effectifs d'agents saisonniers et vacataires (non permanents)	26
7 - La répartition des effectifs permanents en ETP par filière (au 31 décembre)	26
B - L'origine et les effets des principaux flux affectant les personnels	27
1 - Les principaux flux.....	27
2 - Les origines et les effets des flux de personnels	28
C - Le temps de travail et l'absentéisme	29
1 - Le temps de travail	29
2 - L'absentéisme	30

D - Autres points relatifs à la gestion des ressources humaines	31
1 - Les taux d'emploi des personnes en situation de handicap.....	31
2 - La politique de recrutement	32
3 - L'évaluation professionnelle des agents.....	32
4 - Le régime indemnitaire et les compléments de rémunération	34
5 - L'action sociale	35
6 - La masse salariale.....	36
E - Conclusion	37
ANNEXES.....	38

SYNTHÈSE

Située dans le sud du département de la Manche et dotée d'un riche patrimoine historique, la commune d'Avranches enregistre, après un maximum de 10 136 habitants en 1975, une baisse notable de sa population qui atteint 7 915 habitants à ce jour. Elle se caractérise également par un potentiel fiscal de moitié inférieur à la moyenne des communes de sa strate.

Ville-centre de la communauté de communes Avranches - Mont-Saint-Michel (CCAMSM), établissement public de coopération intercommunale (45 860 habitants) à fiscalité professionnelle unique et additionnelle pour les taxes ménages, qui a connu des transferts de compétences en 2013 et 2014. L'extension du périmètre, très limité, des services mutualisés ne bénéficie pas d'une volonté partagée de la part des deux entités.

L'importance des écarts entre les réalisations et les inscriptions de crédits portées au budget primitif affecte la lisibilité de l'information qui en est fournie au conseil municipal. De fait, la commune emprunte, sans réelle nécessité, pour financer des investissements très partiellement réalisés, alors qu'elle dispose d'excédents confortables sur toute la période 2010-2014. Ceci peut interroger sur la cohérence du niveau de pression fiscale appliqué, malgré la baisse des taux votée en 2013.

Si la commune dispose d'outils de contrôle interne et de suivi de ses risques financiers, elle doit toutefois respecter les textes relatifs à la mise en concurrence des délégations de service public, notamment pour ses fourrières (animaux et véhicules).

Durant la période de contrôle, la situation financière de la commune d'Avranches reste satisfaisante, avec une stabilité de ses charges et recettes de fonctionnement et une capacité d'autofinancement brute maintenue à un peu plus d'un million d'euros annuels. Néanmoins, sous l'effet de la réduction des dotations de l'Etat et du faible dynamisme des produits de fiscalité, la commune encourt le risque, en l'état actuel, de ne plus pouvoir autofinancer ses investissements dès 2016.

La maîtrise des charges de fonctionnement s'impose donc, leur niveau de rigidité restant élevé au regard, notamment, du poids des dépenses de personnel. Les ajustements et transferts de compétence envisagés en faveur de la structure intercommunale, dont le territoire est appelé à évoluer prochainement, militent en faveur d'un renforcement de la mutualisation des services. La commune devra également approuver une planification pluriannuelle de ses investissements, fondée sur un rythme de réalisation correspondant à ses capacités techniques et financières.

Entre 2010 et 2014, la masse salariale baisse peu (- 125 000 euros [€]), alors que douze agents ont été transférés à la CCAMSM. La commune dispose pourtant de gains potentiels de productivité avec l'application de la durée légale du temps de travail et en luttant contre l'absentéisme.

Elle devra engager une réflexion sur ces points et appliquer plus strictement les règles de recrutement.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- 1 - Etudier un renforcement de la mutualisation des services avec l'intercommunalité.
- 2 - Améliorer la lisibilité des inscriptions au budget.
- 3 - Adopter un plan pluriannuel d'investissement.
- 4 - Maîtriser les charges de personnel et établir un plan de lutte contre l'absentéisme.

OBLIGATIONS DE FAIRE

- 5 - Compléter le rapport d'orientations budgétaires d'éléments relatifs aux engagements pluriannuels.
- 6 - Se doter d'un inventaire patrimonial.
- 7 - Approuver les règles applicables aux amortissements des subventions et celles des biens du réseau d'eau.
- 8 - Appliquer les règles de mise en concurrence et d'attribution des délégations de service public.
- 9 - Appliquer la durée annuelle légale du temps de travail.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Avranches, à partir de l'année 2010.

Par lettres datées du 3 juillet et du 16 juillet 2015, le président de la chambre en a informé respectivement M. David Nicolas, maire en fonctions, ainsi que M. Guénahël Huet, maire jusqu'en 2014. Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu entre le rapporteur et M. Nicolas le 7 décembre 2015 d'une part, et M. Huet le 8 décembre 2015, d'autre part.

Lors de sa séance du 14 janvier 2016, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2010 et suivantes. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Nicolas et à M. Huet. Tous deux ont répondu.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 12 mai 2016, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et à son prédécesseur le 1^{er} juin 2016. En l'absence de réponse écrite dans le délai d'un mois prévu par la loi, il devra être communiqué à l'assemblée délibérante de la commune. En effet, l'article R. 241-18 du code des juridictions financières dispose qu' « à réception du rapport d'observations définitives, la collectivité ou l'établissement public concerné fait connaître à la chambre régionale des comptes la date de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision et communique, en temps utile, copie de son ordre du jour. » Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 a introduit un nouvel article du code des juridictions financières rédigé comme suit : « Art. L. 243-7.-1- Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif 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. 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. 143-10-1. »

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

L'examen de la gestion a été conduit selon les axes suivants : la gouvernance, les relations avec l'intercommunalité, l'évaluation de la situation financière, ainsi que les ressources humaines dans le cadre des travaux de la formation inter-juridictions des finances publiques locales consacrés à la gestion locale de la fonction publique territoriale.

II - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située au sud du département de la Manche, la commune d'Avranches se présente comme la capitale historique et culturelle de la baie du Mont-Saint-Michel. Elle exploite en régie trois structures : le musée des manuscrits du Mont-Saint-Michel (Scriptorial)¹, une bibliothèque patrimoniale² et un musée d'Art et d'Histoire³. Elle est également dotée d'un riche patrimoine architectural.⁴

Le maire actuellement en fonctions souligne parmi les caractéristiques majeures de la commune :

- sa position de ville-centre de la communauté de communes Avranches – Mont-Saint-Michel qui la conduit à offrir des services tels que la mise à disposition d'équipements sportifs auprès d'élèves (écoles, collèges et lycées) ou d'adhérents d'associations avranchinaises subventionnées par la commune, non domiciliés à Avranches ;
- son faible niveau de richesse, eu égard à son potentiel fiscal inférieur de près de la moitié au potentiel moyen de la strate pour 2015 (593 € pour 924 €)⁵.

Après un maximum de population de 10 136 habitants en 1975 (septième ville la plus peuplée du département), la commune enregistre ensuite une baisse de sa population qui atteint environ 7 915 personnes en 2015 (INSEE⁶).

¹ Le Scriptorial est ouvert depuis le 7 août 2006 (fréquentation de 27 637 visiteurs en 2012, 25 986 en 2013 et 24 257, dont 5 153 gratuits en 2014, 14 855 visiteurs au 13 septembre 2015).

² Elle dispose de 400 manuscrits et de plus de 14 000 ouvrages anciens imprimés.

³ Ce musée, fondé en 1835, a accueilli 1 722 visiteurs en 2013 et 9 609 en 2014.

⁴ Eglise Notre-Dame des Champs, basilique Saint-Gervais, Donjon d'Avranches et palais épiscopal, maisons médiévales (grand doyenné, classé monument historique).

⁵ Fiche Dotation Globale de Fonctionnement 2015

⁶ Institut national de la statistique et des études économiques.

A - La gouvernance

1 - Le conseil municipal

Conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal d'Avranches comprend 29 membres (strate des communes de 5 000 à 9 999 habitants) depuis 2010.

Le conseil municipal se réunit en moyenne sept fois par an, ce qui est conforme à l'article L. 2121-7 du CGCT. Les règlements intérieurs approuvés par délibérations du 29 septembre 2008 et du 15 septembre 2014 n'appellent pas d'observations particulières.

Tous les comptes rendus des conseils municipaux depuis février 2013 sont accessibles directement depuis le site internet de la commune.

2 - Le maire et les adjoints

Huit (de 2008 à mars 2014), puis sept adjoints (depuis avril 2014) assistent le maire (délibérations du 26 mars 2008 et du 7 avril 2014), ce qui est conforme au CGCT.

Le maire dispose d'une délégation qui reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT (délibérations du 26 mars 2008 et du 7 avril 2014).

Les délibérations attribuant les délégations et fixant les taux d'indemnités de fonction versées aux adjoints et conseillers délégués n'appellent pas d'observations.

B - Les relations avec la communauté de communes Avranches - Mont-Saint-Michel (CCAMSM)

1 - Présentation des compétences de la CCAMSM

Créée en 1993, la communauté de communes d'Avranches a été regroupée au sein de la nouvelle communauté de communes Avranches - Mont-Saint-Michel (CCAMSM).

Depuis le 1^{er} janvier 2014, la CCAMSM regroupe 52 communes⁷ et une population totale de 45 860 habitants. Cet établissement public de coopération intercommunale (EPCI) relève du régime de la fiscalité professionnelle unique depuis 2006, et perçoit, depuis 2011, une fiscalité additionnelle sur les autres taxes ménages (taxes d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti).

Durant la période de contrôle, trois transferts de compétence à la CCAMSM sont intervenus dans les domaines suivants :

- compétence « Culture » : construction d'une salle de spectacles et de congrès et développement de la politique culturelle, sauf activités patrimoniales restant de la compétence communale (délibération du 21 mai 2012) ;
- compétence « Tourisme et espace public numérique » au 1^{er} janvier 2014 (délibération du 9 décembre 2013) ;
- compétence « Filière équine » (délibération du 26 janvier 2015).

⁷ La CCAMSM est issue de la fusion des communautés de communes de Pontorson - Mont-Saint-Michel, de Ducey, d'Avranches et de Sartilly Porte de la Baie, exception faite des communes de Carolles, Champeaux et Saint-Pierre-Langers. Ont également intégré la nouvelle entité, les communes de La Rochelle-Normande, Champcervon, Subligny, Le Luot, Sainte-Pience et Isigny-le-Buat. Cette fusion de communautés de communes et de communes isolées est quasi-conforme au schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet de la Manche le 21 décembre 2011, à l'exception, toutefois, de la communauté de communes de Pontorson dont la fusion était initialement envisagée avec celle du canton de Saint-James.

Seuls les deux premiers transferts de compétence ont donné lieu à des transferts de personnel (12 agents) et d'équipements.

La compétence « Gestion de centres de loisirs sans hébergement (CLSH) » a été reprise par la CCAMSM au 1^{er} janvier 2014 (délibération du conseil municipal du 9 décembre 2013) et donne lieu à mise à disposition effective d'agents communaux, à compter de 2015 (délibération du 7 juillet 2014).

A l'inverse, ont été restituées à la commune les compétences « Subvention culture » et « Contingent service incendie »⁸ (délibération du conseil communal du 8 décembre 2014).

Ces transferts et restitutions de compétence ont conduit à des ajustements de l'attribution de compensation (AC) versée par la CCAMSM à la commune (cf. *infra* - Fiscalité). Les compétences de la communauté de communes, actualisées selon l'arrêté préfectoral du 17 avril 2015, sont détaillées en annexe 1.

Dans les mois prochains, une actualisation des compétences statutaires de la CCAMSM devrait intervenir en application des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

2 - L'état de la mutualisation des services

Dans un contexte budgétaire plus contraint, la mise en commun de services est non seulement de nature à redonner des marges de manœuvre à l'ensemble des communes mais, surtout, elle permet de concilier, à la fois, l'attachement au territoire communal et à ses particularités avec les potentialités offertes par le développement nécessaire de l'intercommunalité.

Deux services, hors compétences transférées (article L. 5211-4-2 du CGCT), ont été mutualisés entre la commune et la CCAMSM : le bureau « études » et le service « communication » au 1^{er} janvier 2013 (délibération du 8 octobre 2012), ce qui reste très marginal.

a - Le bureau « études »

La convention conclue le 26 octobre 2012 règle les modalités de mise à disposition des personnels et de prise en charge financière de l'activité de ce bureau. Des coûts prévisionnels⁹, puis régularisés, sont affectés au *pro rata* du nombre d'unités horaires d'utilisation du bureau, sur les dossiers de la commune et de la communauté de communes.

A l'origine, 2,45 équivalents temps plein (ETP) communaux étaient affectés à ce service. A fin 2014, ce bureau comprend deux techniciens communaux et un technicien intercommunal (avenant à la convention de 2012 signé le 17 octobre 2014).

La commune précise toutefois ne pas avoir constaté d'économies d'échelle mais un allongement des délais d'exécution, depuis la mise en place de ce bureau.

⁸ L'arrêt du Conseil d'Etat du 22 juin 2013 « Val de Garonne » a rappelé que le versement de la contribution d'une commune au budget du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) constitue une dépense obligatoire qui ne peut pas faire l'objet d'un transfert de compétence vers une communauté. L'article 97 de la loi du 7 août 2015, dite NOTRe, est venu préciser les modalités dans lesquelles ce transfert est devenu possible.

⁹ L'article 5 de la convention précise que le remboursement des frais de fonctionnement est calculé sur la base du produit entre le coût unitaire de fonctionnement (dépenses de personnel, à caractère général, coûts de renouvellement des biens et contrats de service inscrits au dernier conseil d'administration) et le nombre d'unités de fonctionnement (une unité = une utilisation du service) constaté pour chaque partie.

A partir de 2013, elle indique avoir moins eu recours à ce service mutualisé¹⁰. A la suite d'une rencontre entre les deux entités, en 2015, le quota communal de 2 400 heures a été revu à la baisse pour être fixé à 1 607 heures (1 ETP), avec effet au 1^{er} janvier 2016.

b - Service « communication »

La convention de création de ce service, mutualisé au 1^{er} janvier 2013, est conclue le 26 octobre 2012, selon les mêmes termes que celle créant le bureau « études ». A l'origine, 1,8 équivalent temps plein (ETP) communal y était affecté.

L'un des agents ayant demandé son transfert à la CCAMSM, il a été décidé, en commun accord avec la commune, de résilier la convention et de mettre fin au service mutualisé au 1^{er} janvier (délibération du conseil municipal du 28 septembre 2015).

La commune supportera donc seule la charge de cette mission pour laquelle elle a créé un poste de chargé de communication à temps complet (catégorie A ou B), à compter du 1^{er} novembre 2015 (délibération du 22 octobre 2015).

c - Les conventions conclues avec la CCAMSM

(1) *Les conventions de mise à disposition des services*

Ces mises à disposition et leurs effets financiers font l'objet d'un développement dans la partie consacrée à la gestion des ressources humaines (voir *infra*).

(2) *Les groupements de commandes*

La commune a intégré des groupements de commandes avec la CCAMSM pour de multiples actions et opérations¹¹. Elle estime cependant que le bilan financier (gains/économies réalisés) de ces groupements de commandes reste limité sans en fournir de chiffrage et confirme l'absence d'autre projet de groupement de commandes.

d - La présentation des rapports de la CCAMSM en conseil municipal

En application de l'article L. 5211-39 du CGCT, le rapport, retraçant l'activité de la CCAMSM et l'utilisation des crédits engagés par cet EPCI dans la commune, adressé chaque année, avant le 30 septembre, aux maires de chaque commune membre, doit être communiqué par ce dernier à son conseil municipal.

Entre 2010 et 2013, la communication du rapport annuel d'activité de la communauté de communes en conseil municipal d'Avranches est régulièrement intervenue. Celle des rapports 2012, 2013 et 2014 n'a pas eu lieu, ce qui n'est pas conforme aux textes.

¹⁰ En 2013, la commune a supporté un montant de 84 583 €, au lieu des 127 452 € initialement estimés et finalement déduits du montant de son attribution de compensation pour 2013. Le versement de l'écart de 42 869 € interviendra au titre de complément de l'AC pour 2014 (cf. *infra* – Fiscalité). Fin 2014, elle indique que son quota d'heures effectivement consommé atteint 998 heures par rapport à l'estimation des 2 400 heures conventionnées.

¹¹ Ces groupements ont notamment concerné les domaines suivants :

- achat de sel de déneigement ; la commune indiquant que les coûts en jeu sont faibles (conseil municipal du 24 janvier 2011) ;
- fourniture de canalisations (délibération du 18 juillet 2011) ;
- fourniture de repas (restauration collective) de 2013 à 2016 (délibération du 21 mai 2012) ;
- travaux de réaménagement du quartier Saint-Gaudens (ville désignée coordinateur – délibération du 4 février 2013) ;
- travaux d'assainissement eaux usées, eaux pluviales, réseaux, voirie pour les rues Pierre de Coubertin et Marcel Cerdan, dont la ville sera mandataire (conseil municipal du 13 avril 2015) ; la commune précisant que chaque entité a géré sa partie de commande (CCAMSM pour les eaux usées et commune pour l'eau potable et les eaux pluviales).

e - Le projet de schéma départemental de coopération intercommunale 2016

En application de la loi du 7 août 2015 (NOTRe), la carte des intercommunalités est appelée à évoluer, notamment du fait de l'application de la règle du seuil minimal de 15 000 habitants pour créer ou maintenir un EPCI.

Il résultait de la proposition initiale de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) 2016, pour le département de la Manche, que le nombre d'EPCI passerait de 27 à cinq, 18 EPCI à fiscalité propre devant fusionner en application des critères fixés par la loi.

Parmi les fusions anticipées, celle concernant cinq EPCI donnerait naissance à l'EPCI « Pays de la Baie du Mont Saint-Michel », rassemblant 163 communes et 104 151 habitants. Le conseil municipal d'Avranches du 22 octobre 2015 a rejeté cette proposition de SDCI tout en affirmant qu'il accepte toutefois le principe du regroupement avec d'autres communautés de communes qui le souhaiteront.

Dans son arrêté du 16 mars 2016, le préfet a proposé pour le Sud Manche, la fusion des communautés de communes suivantes : Villedieu Intercom, Val de Sée, du Mortainais, de Saint-Hilaire du Harcouët, d'Avranches Mont Saint-Michel et du canton de Saint-James.

*

En conclusion, la chambre observe que le recours aux groupements de commandes et l'état de mutualisation des services entre la commune et la CCAMSM restent, en l'état actuel, limités et ne s'inscrivent pas dans une dynamique d'approfondissement volontaire.

Dans le souci d'une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement de la commune, il est recommandé à la commune d'engager une réflexion en vue d'un renforcement de la mutualisation, tant dans le cadre des compétences transférées que des compétences non transférées et, notamment, des compétences fonctionnelles entrant dans le calcul du coefficient de mutualisation qui a vocation à être utilisé pour le calcul de certaines dotations d'Etat (article L. 5211-4-1 du CGCT).

III - L'ESTIMATION DE LA SITUATION FINANCIERE

Le rapport d'observations provisoires présente une analyse de la situation financière de la commune durant la période 2010 à 2014, les données financières définitives pour l'exercice 2015 n'étant pas encore disponibles lors de l'examen de la chambre.

Dans sa réponse à ce rapport, le maire actuellement en fonctions fait état de données financières actualisées à fin 2015 (compte administratif) et prévisionnelles pour 2016 (budget primitif), lesquelles sont intégrées sans commentaires, en ce qui concerne les principaux indicateurs analysés, dans la partie consacrée aux éléments de prospective (cf. *infra*).

A - La fiabilité des comptes

La qualité et la fiabilité des comptes, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont essentielles pour pouvoir s'assurer des perspectives financières des collectivités territoriales, à un moment où leur gestion est rendue plus contrainte en raison des nombreuses réformes en cours.

1 - La qualité de l'information financière et budgétaire

a - L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires

Les débats d'orientations budgétaires ont lieu dans les délais légaux et les comptes rendus des conseils municipaux y reprennent la teneur des échanges de manière détaillée. La présentation de ces informations facilite la compréhension des budgets votés et offre une perspective à un an.

Elle ne comporte toutefois pas d'analyse pluriannuelle des investissements, telle que requise par l'article L. 2312-1 du CGCT¹².

b - L'estimation des recettes et dépenses au budget primitif (budget principal)

(1) *Pour la section de fonctionnement*

Les taux d'exécution des recettes de fonctionnement sont nettement supérieurs aux inscriptions du budget primitif, entre 2010 et 2013 : entre 104 % et 111 %, soit entre + 1 M€ et + 1,2 M€, selon les exercices.

A l'inverse, pour les dépenses de fonctionnement, les taux de réalisation sont nettement en retrait par rapport aux crédits inscrits au budget primitif (92 % en 2010, entre 89 % et 90 % entre 2011 et 2014).

Une partie de ce constat réside dans le volume des crédits inscrits au compte 67 « charges exceptionnelles » (entre 0,4 M€ et 0,5 M€ annuels, soit environ 5 % en moyenne du total des inscriptions), qui donne lieu à une très faible réalisation.

(2) *Pour la section d'investissement*

En section d'investissement, les taux d'exécution globaux (restes à réaliser inclus) sont faibles, voire très faibles, selon les exercices, tant en dépenses (entre 40 % et 60 %, entre 2011 et 2014), qu'en recettes (moins de 48 % entre 2010 et 2012, 33 % en 2014).

Sur ce point, si la commune estime que les taux de réalisation des dépenses d'investissement pour les années 2010, 2011 et 2012 sont corrects, elle explique la faiblesse de celui de 2013 (40 %) par le retard pris dans la décision de réaliser des travaux de voirie qui n'ont finalement pas été mis en œuvre au cours de l'exercice et des délais de mise en place du bureau d'études mutualisés (cf. *supra*).

¹² L'article L. 2312-1 du CGCT dispose : « Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés, ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. (...) »

L'ordonnateur actuellement en fonctions souligne qu'en ce qui concerne les réalisations des seules opérations d'équipement par rapport aux crédits ouverts (budget primitif, décisions modificatives et restes à réaliser de l'exercice précédent), ces taux d'exécution durant la période 2010 à 2014 :

- sont compris entre 59 % et 85 % en dépenses, ces taux se justifiant par des décalages dans le temps liés à des aléas techniques¹³, les exercices 2013 et 2014 étant affectés par le cycle électoral ; le ratio des dépenses d'équipement par habitant affiché par la commune étant proche de la moyenne de la strate sur la période¹⁴ ;
- se situent, en ce qui concerne les recettes correspondantes, entre 64 % et 72 % en 2010, 2011 et 2013 mais atteignent seulement 32 % en 2012 et 59 % en 2014, en raison de difficultés à opérer des cessions immobilières et de report dans la mobilisation des subventions liées à la réalisation de travaux décalés dans le temps.

Durant toute la période de contrôle, la chambre constate que les inscriptions globales en section d'investissement ont été surestimées, la commune ne réalisant pas les opérations selon un rythme maîtrisé, ce qui génère d'importants restes à réaliser reportés sur les exercices suivants.

c - Les besoins de financement (budget principal)

La sincérité des inscriptions au budget primitif s'apprécie par rapport aux besoins réels de financement de l'exercice, ainsi qu'aux réalisations de l'exercice précédent.

Malgré des excédents cumulés globaux (fonctionnement¹⁵ et investissement) qui progressent de 2010 à 2014 (1,14 M€ en 2010 pour 1,89 M€ en 2014), et une trésorerie confortable (après déduction des restes à réaliser de recettes d'emprunt, l'excédent atteint 0,35 M€ en 2010, 1,4 M€ en 2013 et 0,94 M€ en 2014), la commune recourt à l'emprunt :

- dans l'intention de financer les seuls restes à réaliser de l'exercice précédent¹⁶ ;
- ou, pour financer les investissements de l'exercice suivant, alors que le besoin de leur financement n'est pas établi¹⁷.

Sur ce point, l'exercice 2012 est emblématique puisque, tout en couvrant son déficit d'investissement (0,325 M€) et de report 2011 (0,593 M€), avec le seul excédent de fonctionnement dégagé (1,1 M€), la commune emprunte néanmoins 0,55 M€ de plus, alors que les restes à réaliser à couvrir s'élèvent à 0,114 M€. De plus, la commune renouvelle un contrat de trésorerie de 0,5 M€ par an qu'elle n'utilise plus à partir de 2011.

¹³ Par exemple : la découverte d'une bombe de la guerre 1939-1945 interrompant le chantier de voirie du quartier Saint-Gaudens en 2013 ou le décalage des travaux de voirie pour les rues de Verdun et Saint-Exupéry.

¹⁴ Ratio dépenses d'équipement par habitant :

En € par habitant	2010	2011	2012	2013	2014
Ville d'Avranches	344,02	241,82	252,02	154,47	219,65
Moyenne de la strate*	354,00	243,00	252,00	156,00	221,00

* Moyenne de l'exercice N mentionné dans le compte administratif de l'année N+1

Source : Compte administratif de la commune d'Avranches

¹⁵ La section de fonctionnement du budget communal dégage des excédents annuels croissants (de 1,2 M€ en 2010 à environ 2,3 M€ en 2013 et 2014), reposant, notamment, sur d'importants reports de recettes (entre 0,864 M€ et 1,3 M€ entre 2010 et 2014).

¹⁶ Extrait de la note des débats d'orientations budgétaires 2011 : « En 2010, un prêt de 800 000 € a été mobilisé, correspondant aux restes à réaliser de l'exercice 2009. Il s'agit du prêt encaissé en septembre 2010, au taux fixe de 3,30 % sur 20 ans, dont la mobilisation avait été reportée, compte tenu des fonds disponibles au compte Trésor. Un emprunt de 800 000 € a été souscrit en décembre 2010 (...). Sa mobilisation a pu être également reportée sur l'exercice suivant, en 2011. »

¹⁷ Extrait de la note des débats d'orientations budgétaires 2012 : « Sur l'exercice 2011, pour le budget principal, les autorisations d'emprunt ont été votées pour un montant global de 1 700 000 €. (...) Un prêt de 500 000 € a également été souscrit fin décembre 2011, pour être encaissé au 1^{er} février 2012. En tout état de cause, le total de ces recettes permettra de définir le montant des dépenses d'investissement pour l'exercice 2012. »

Ces pratiques qui relèvent, selon la commune, d'une « tradition », perdurent en 2015¹⁸. Elles révèlent en fait un défaut de pilotage de sa politique d'investissement et de recours à l'emprunt.

Sur ce point, l'ordonnateur en fonctions précise que la mobilisation d'emprunts en 2010, 2011, 2012 et 2014, alors que la commune disposait d'importants excédents de fonctionnement, se justifiait par les motifs suivants :

- la difficulté croissante à dégager un excédent de gestion compatible avec les besoins de financement des investissements, dans un contexte économique défavorable ;
- les incertitudes qui présidaient à la réalisation des cessions d'actifs immobiliers ;
- l'opportunité de taux d'intérêt historiquement bas ;
- la volonté de conserver des réserves pour l'avenir à titre prudentiel.

Or, ce faisant, et en dehors de toute appréciation sur l'évolution globale de son encours de dette, la commune s'est endettée inutilement et a majoré ses charges d'intérêts, ce qui n'est pas de bonne gestion, voire peut se révéler porteur de risques, dans l'hypothèse où sa section de fonctionnement viendrait à ne plus dégager d'excédents aussi importants qu'observés durant la période de contrôle.

Ces pratiques interrogent aussi sur le niveau de la pression fiscale appliquée durant la période de contrôle ; un point de fiscalité supplémentaire appliqué aux bases 2014 des trois taxes ménages générerait un produit d'environ 0,15 M€ (cf. *infra*). Elles affectent également la lisibilité des inscriptions portées au budget primitif pour le conseil municipal.

*

La chambre prend acte de l'engagement pris par la commune d'y remédier en adaptant sa politique de recours à l'emprunt, en tenant compte des besoins réels de financement et des résultats prévisionnels de chaque exercice. Elle lui recommande d'affiner ses prévisions de dépenses d'investissement en adoptant une planification pluriannuelle de ses investissements.

2 - La fiabilité et la qualité de l'information comptable

a - Le patrimoine et son suivi comptable

Conformément à l'instruction comptable M14 (titre 4, Tome II, Chapitre 3), la collectivité doit disposer d'une connaissance exhaustive et actualisée de son actif immobilisé, tant du point de vue physique que comptable.

Pour le budget principal, cette démarche reste à conduire : si les flux affectant les actifs sont comptabilisés à partir de l'état du comptable, aucune consolidation des éléments constitutifs du patrimoine communal n'existe.

¹⁸ Extrait de la note des débats d'orientations budgétaires pour 2015 : « L'emprunt serait inscrit au budget primitif 2015 pour un montant de 900 000 € contre 1 500 000 € au budget principal 2014. Ce moindre recours à l'emprunt vise à ne pas impacter la section de fonctionnement à long terme, par les charges d'intérêts. En d'autres termes, il s'agit de ne pas dégrader l'épargne, pour pouvoir continuer à dégager une capacité d'autofinancement compatible avec le programme d'investissements du mandat. En effet, en 2014, sur l'autorisation d'emprunt d' 1 500 000 €, un contrat de 950 000 € a été conclu le 29 décembre, auprès de la Banque Postale, sur 15 ans, au taux fixe de 1,86 % ; l'encaissement des fonds interviendra au plus tard le 19 février 2015. Pour mémoire, compte tenu du volume des restes à réaliser 2013, soit 939 821,46 €, aucun emprunt n'avait été réalisé en 2013. »

b - Les régularisations d'écritures comptables au titre d'exercices antérieurs

En 2012 et 2013, différentes opérations de régularisation non budgétaires (rétablissement d'écritures de contrepassation d'intérêts courus non échus¹⁹ et d'écritures d'annuités d'emprunts et de subventions, fiabilité du montant de l'encours de la dette), ont eu lieu afin de corriger des anomalies intervenues lors d'exercices antérieurs à 2008. Le conseil municipal en a été régulièrement informé.

c - Dotations aux amortissements

L'article L. 2321-2 (alinéas 27 et 28), ainsi que l'article R. 2321-1 du CGCT prévoient les conditions dans lesquelles la collectivité doit approuver les méthodes et durées d'amortissement de ses biens, notamment en fonction de leur nature, ainsi que des subventions d'investissement qu'elle verse.

Pour le budget principal et les budgets annexes, deux délibérations (9 décembre 1996 et 23 septembre 2013) définissent ces modalités pour les biens d'une valeur comprise entre 610 € et 2 000 €

En ce qui concerne le budget annexe du réseau d'eau, une délibération du 30 mars 1992 définit les durées d'amortissement des seuls ouvrages de génie civil. En revanche, elle ne précise pas la liste des autres éléments d'actif concernés, en fonction de leur nature, et ne fixe pas la méthode d'amortissement à leur appliquer.

En 2013, une subvention a été versée. Aucune délibération fixant les modalités de son amortissement n'a été communiquée à la chambre.

*

Tout en constatant que, durant la période de contrôle, une remise en ordre a d'ores et déjà été engagée dans le domaine comptable, la chambre rappelle à la commune les obligations que lui font les textes d'approuver :

- un inventaire lui permettant de disposer d'une image fidèle et précise de son patrimoine, en ce qui concerne le budget principal ;
- par délibération, les modalités d'amortissement des subventions d'investissement, ainsi que celles, de l'ensemble des biens constitutifs du patrimoine du réseau d'eau, en fonction de leur nature.

B - L'organisation de la fonction financière et comptable

1 - Le contrôle de l'exécution budgétaire et financière

Le service des finances produit régulièrement des bilans d'exécution budgétaire attestant de la tenue d'une comptabilité d'engagement, et établit une ébauche de programmation pluriannuelle des investissements, en lien avec les services techniques. Paradoxalement, la commune ne semble pas utiliser ces outils pour piloter sa politique d'investissement et de recours à l'emprunt (cf. *supra*).

2 - Le contrôle de gestion

Le service des finances réalise des études « à façon », notamment en ce qui concerne les risques financiers ou l'impact des transferts de compétence à la communauté de communes.

¹⁹ Lors du précédent contrôle de 2008, la chambre recommandait à la commune de rétablir, en liaison avec le comptable, des écritures de contrepassations d'intérêts courus non échus initialement omises ou partiellement effectuées pendant de nombreuses années.

Les données produites relatives au suivi d'activité de services ouverts au public (cf. annexe 2 « *L'exemple du Scriptorial et du Musée d'Art et d'Histoire* »), ne permettent pas l'existence d'une comptabilité analytique à proprement parler. La commune gagnerait à y intégrer systématiquement l'ensemble des charges courantes, dont celles de personnel.

3 - La commande publique

Le contrôle sur les conditions de passation des marchés de travaux se rapportant aux opérations de la reconstruction du hangar de la rue des Grèves, la réhabilitation du théâtre, l'aménagement du quartier Saint-Gaudens, la rénovation de la gare (voirie et réseaux) et l'espace jeunes (aménagement d'un bâtiment) n'a pas conduit à relever d'observations significatives.

4 - Les délégations de service public

La délégation de service public est un type précis de contrat public, défini par l'article L. 1411-1 du CGCT comme celui « *par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service.* »

a - Service d'eau potable

Ce service est confié à la Compagnie des eaux et de l'ozone depuis 1990, par le biais d'un contrat d'affermage arrivant à expiration le 31 décembre 2017. Les rapports annuels d'activité du délégataire ont bien été présentés en conseil municipal.

Ce contrat de délégation a été transféré au syndicat mixte de production d'eau potable du Granvillais et de l'Avranchin au 1^{er} janvier 2014 (cf. *infra* – Budget annexe réseau d'eau).

b - Fourrière animale

Pour cette délégation, la commune n'a transmis à la chambre qu'un extrait de convention conclue avec l'association « Passerelle vers l'emploi », accompagné d'un courrier de janvier 2013 informant cette dernière de la reconduction²⁰ de la concession initiale du service de fourrière animale (délibération du 9 novembre 1998).

c - Fourrière véhicules

A l'expiration du premier contrat, conclu en 2006 avec le garage D., le lancement d'un nouvel appel à candidature a été approuvé (délibération du 24 janvier 2011). La délégation de service public a ensuite été attribuée à la SARL A.A-D. en août 2011 (signature de l'acte d'engagement), pour une durée de cinq ans.

En ce qui concerne ces deux délégations de fourrière, la commune n'a produit :

- aucune pièce relative à la procédure de mise en concurrence préalable à l'attribution des contrats²¹ ;
- aucun des rapports annuels d'activité²², le conseil municipal n'étant pas informé des activités des deux délégataires.

²⁰ Pour trois ans selon la commune.

²¹ Articles L. 1411-1 à L. 1411-19 et R. 1411-1 à R. 1411-8 du CGCT (dont L. 1411-12 et R. 1411-2 du CGCT pour une procédure simplifiée concernant des prestations d'un montant inférieur à 106 000 € sur la durée du contrat).

²² La commune a produit seulement des statistiques annuelles globales, sans en préciser les effets financiers pour elle : prise en charge par une association de 26 animaux (chiens et chats) en 2011, pour 38 en 2014 et prise en charge par une entreprise de 25 véhicules en 2011, pour 11 en 2014.

Pour ces deux délégations de service public, la commune s'expose donc à des risques juridiques.

*

En conclusion, la chambre observe que la commune est dotée des compétences et des outils lui permettant de tenir une comptabilité d'engagement, d'établir une programmation pluriannuelle d'investissements et d'exercer un contrôle de gestion à partir des bases d'une comptabilité analytique qu'elle aurait avantage à compléter.

Elle lui rappelle cependant l'obligation que lui font les textes d'appliquer les procédures de mise en concurrence et d'attribution des délégations de service public, ainsi que celle relative à l'information de son assemblée délibérante des rapports d'activité des délégataires.

C - L'analyse financière rétrospective

1 - Les équilibres généraux

a - Les budgets annexes et le budget rattaché (caisse des écoles)

En annexe 3, est présentée une synthèse des comptes du budget rattaché de la caisse des écoles (entre 3 300 € et 5 000 € de charges et produits de fonctionnement annuels) et des deux budgets annexes que compte la commune.

(1) Le budget annexe de réseau d'eau

Affecté à la gestion du service délégué à une entreprise privée par un contrat d'affermage (cf. *supra*), ce budget annexe du type service public industriel et commercial (nomenclature M49) observe une forte croissance :

- de ses charges d'exploitation (environ 24 000 € en 2011 et 2012) à 78 000 €, du fait d'un reversement d'excédent de 46 000 € au budget principal en 2013, puis de 124 000 €, dont 116 000 € de charges à caractère général (achats de matériels et honoraires) en 2014 ;
- de ses recettes d'exploitation (moyenne annuelle d'environ 103 000 € de 2010 à 2012) à 194 000 €, en raison d'une forte augmentation des ventes d'eau (102 000 €) en 2013, puis 214 000 € en 2014.

Au 1^{er} janvier 2014, la compétence « production d'eau » a été transférée au syndicat mixte de production d'eau potable du Granvillais et de l'Avranchin (SMPGA). Par avenant du 24 mars 2014 (délibération du 27 janvier 2014), la totalité du contrat conclu avec l'entreprise privée précitée par la commune, est transféré au SMPGA.

Des délibérations du 7 juillet 2014 approuvent la mise à disposition des biens meubles et immeubles utilisés pour le service transféré, ainsi que le transfert des éléments de financement²³ et de l'excédent 2013 du budget annexe au SMPGA (64 000 €, dont 57 000 € en investissement).

²³ A savoir : un emprunt de 130 000 € (15 ans à 3,86 %) conclu le 27 décembre 2012, mobilisé le 29 avril 2013, avec une première échéance annuelle de 11 563,50 € le 25 avril 2014, une avance de l'agence de l'eau de 20 540 €, conclue en 2009, à taux zéro, sur 15 ans, pour l'aménagement de la prise d'eau de la Braize (première échéance le 14 octobre 2010 de 1 369,33 €) et des subventions de l'Agence de l'eau de 150 222,34 € à amortir sur 15 ans.

L'ordonnateur indique que dans l'hypothèse où le SMPGA existerait encore au 1^{er} janvier 2017²⁴, le transfert de la compétence communale « distribution d'eau » pourrait avoir lieu à cette date, ce qui conduirait à la clôture de ce budget annexe.

(2) *Le budget annexe des activités soumises à la TVA*

Ce budget annexe est affecté à l'encaissement des loyers perçus pour la location d'immeubles communaux auprès de trois entreprises, dont une entreprise privée avec qui la commune a conclu un crédit-bail pour des locaux industriels et de bureaux.

Pendant les exercices 2010 à 2013, les produits d'exploitation avoisinent les 130 000 € (hors produits exceptionnels) par an et compensent environ 126 000 € des charges, surtout financières.

Le produit exceptionnel de 1,791 M€, encaissé en 2014, correspond au versement du principal de la prime d'assurance concernant le sinistre qui a affecté les locaux occupés par l'entreprise, les travaux de reconstruction des locaux intervenant en 2015 (cf. annexe 4).

Avec la prochaine levée effective de l'option du crédit-bail, approuvée par délibération du 22 octobre 2015 (transfert de propriété à conclure), l'entreprise bénéficiera de locaux neufs pour le montant contractuel (61 000 €) de la valeur résiduelle des biens ayant fait l'objet d'un contrat de crédit-bail conclu il y a douze ans (2003).

Après la réalisation de cette opération, les flux financiers retracés dans ce budget annexe devraient se réduire sensiblement.

*

En l'état actuel, ces budgets annexes ne présentent pas de risques financiers significatifs pour la commune.

b - Le budget principal

Entre 2010 et 2014, la commune connaît une situation financière globalement saine, en raison d'une quasi-stabilité des produits et des charges de gestion.

La capacité d'autofinancement brute se maintient à un bon niveau (un peu plus de 1,1 M€ annuels). Cette capacité (après déduction de l'annuité du capital de la dette), destinée à financer les investissements, passe de 0,46 M€ en 2010 à 0,47 M€ en 2014.

La commune observe un ralentissement des investissements réalisés et, notamment, des opérations d'équipement qui passent de 3,1 M€ en 2010 à 1,9 M€ en 2014.

²⁴ Sur ce point, la commune précise que la question du maintien du SMPGA se pose aujourd'hui dans la mesure où la loi du 7 août 2015 (NOTRe) prévoit que la compétence « eau » est susceptible d'être transférée à l'intercommunalité. Or, en Manche, le syndicat départemental envisage également de prendre cette compétence. Pour ce qui concerne Avranches, le SMPGA venant d'être créé avec pour objectifs la construction de deux usines d'eau, l'une à Granville, l'autre à Avranches avec une interconnexion entre elles, la ville « opterait » pour le maintien en place, au moins pendant la construction de l'ensemble, de ce syndicat.

en €	2010	2011	2012	2013	2014	Δ2010/2014	Variation annuelle moyenne	
Produits de gestion (A)	10 635 585	10 587 662	10 912 347	10 131 054	10 450 397	-2%	-0,4%	
Charges de gestion (B)	9 077 407	9 041 433	9 147 938	8 843 481	9 028 744	-1%	-0,1%	
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 558 178	1 546 230	1 764 409	1 287 573	1 421 653	-9%	-2,3%	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-283 559	-321 023	-329 202	-301 042	-290 463	2%	0,6%	
+/- Autres produits et charges exceptionnellement réels	31 570	41 733	54 640	159 119	29 552	-6%	-1,6%	
= Capacité d'autofinancement brute	1 306 188	1 266 939	1 489 847	1 145 650	1 160 742	-11%	-2,9%	
- Annuité en capital de la dette	849 794	809 140	744 819	697 374	687 142	-19%	3 788 269	
= Capacité d'autofinancement nette ou disponible (C)	456 395	457 799	745 028	448 276	473 600	4%	2 581 097	
+ Recettes d'investissement, hors emprunt (D)	1 894 356	1 471 137	843 291	1 272 107	664 372	-65%	6 145 263	
= Financement propre disponible (C+D)	2 350 751	1 928 936	1 588 318	1 720 383	1 137 972	-52%	8 726 361	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 110 539	2 126 041	2 204 390	1 339 181	1 904 176	-39%	10 684 327	<i>total sur cinq ans en €</i>
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	0	10 561	0		10 561	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	8 063	1 505	3 305	5 702	2 089	-74%	20 665	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-767 852	-198 610	-619 377	364 939	-768 293	0%	-1 989 192	
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	800 000	800 000	612 924	550 000	0	-100%	2 762 924	
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	32 148	601 390	-6 453	914 939	-768 293	-2490%	773 732	

Source : comptes de gestion

2 - La section de fonctionnement

a - Les charges

Charges réelles de fonctionnement (montants en euros)	2010	2011	2012	2013	2014	Δ2014 /2010	part en 2014
011 - charges à caractère général	2 283 348	2 271 269	2 216 290	2 074 702	2 112 442	-7%	22%
012 - charges de personnel ²⁵	6 128 340	6 077 437	6 276 567	6 154 333	5 961 130	-3%	63%
014 - atténuation de produits	16	212					
65 - autres charges de gestion courante	758 444	769 302	734 240	734 034	1 042 386	37%	11%
66 - charges financières	283 590	321 050	329 231	301 064	290 483	2%	3%
67 - charges exceptionnelles	11 031	12 369	33 767	41 033	41 331		
68 - dotations aux provisions				17 269	0		
Total charges réelles de fonctionnement	9 464 769	9 451 639	9 590 095	9 322 435	9 447 772	0%	100%

Source : compte administratif et retraitements CRC Normandie

Le montant total des dépenses réelles de la commune varie peu d'un exercice à l'autre, atteignant environ 9,4 M€ en 2010 et en 2014.

Les dépenses de personnel (63 % de dépenses totales en 2014) enregistrent une baisse de 3 % (6,12 M€ en 2010 pour 5,96 M€ en 2014), cette baisse apparaissant toutefois limitée au regard des effets pouvant être attendus des transferts de service (12 agents) vers l'intercommunalité (cf. *infra*).

En 2014, la commune présente un coefficient de rigidité des dépenses de personnel sur dépenses de fonctionnement de 60,34 %, nettement supérieur au ratio moyen de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants (51,44 %). Exprimées par habitant, ces dépenses s'élèvent à 683 € pour la commune, soit un niveau plus élevé que la moyenne de sa strate (532 €)²⁶.

Les charges à caractère général (22 % de charges totales en 2014) baissent de 7 % sur la période, passant de 2,2 M€ à 2,1 M€, ce qui atteste de leur maîtrise, malgré l'évolution de certains postes, comme l'énergie²⁷.

Les autres charges de gestion courante, après avoir enregistré un léger tassement entre 2010 (0,76 M€) et 2013 (0,73 M€), augmentent à nouveau en 2014, du fait de la restitution par la CCAMSM à la commune de la compétence de contribution obligatoire au service départemental d'incendie et de secours pour 313 000 € (cf. *supra*). Après retraitement de ce montant, ces autres charges restent donc quasi-stables sur la période.

Les charges financières évoluent peu en montant entre 2010 (284 000 €) et 2014 (290 000 €), et représentent 3 % des dépenses réelles totales.

²⁵ Le chapitre 012 est retraité des atténuations de charges (compte 6419).

²⁶ Source : Fiche ALIZE – Direction générale des finances publiques (DGFIP).

²⁷ La plupart des postes du chapitre 011 observent une baisse, et les postes enregistrant les principales hausses sont les suivants :

- le coût des fluides (c/60612 énergie et électricité : 349 351 € en 2010 pour 405 361 € en 2014 (+ 16 %) ;
- les charges relatives aux terrains (c/61521) : de 69 090 € en 2010 à 130 253 € en 2014 (+ 89 %) ;
- les dépenses de maintenance informatique (c/61561) : de 26 474 € en 2010 à 47 091 € en 2014 (+ 78 %) ;
- les versements à des organismes de formation (c/6184) : de 27 836 € en 2010 pour 65 874 € en 2014 (+ 137 %).

b - Les recettes

Recettes réelles de fonctionnement (montants en euros)	2010	2011	2012	2013	2014	Δ2014 /2010	part 2014
013 - atténuation de charges	92 725	76 576	79 161	119 589	87 213	-6%	1%
70 - produits des services	633 586	630 677	636 779	799 244	823 010	30%	8%
73 - impôts et taxes (y compris attributions de compensation)	5 451 009	5 550 436	5 643 341	5 424 324	5 393 810	-1%	50%
74 - dotations, participations	4 079 708	4 020 044	4 236 834	3 525 811	3 901 822	-4%	36%
75 - autres produits de gestion courante	388 728	386 717	394 287	381 673	331 756	-15%	3%
76 - produits financiers	31	27	29	23	20	-35%	0%
77 - produits exceptionnels	978 801	677 861	91 834	662 047	174 678	-82%	2%
Total recettes réelles de fonctionnement	11 624 588	11 342 338	11 082 265	10 912 711	10 712 309	-8%	100%

Source : compte administratif et retraitements CRC Normandie

Les recettes totales de fonctionnement baissent sur la période de 8 %, passant de 11,6 M€ en 2010 à 10,7 M€ en 2014.

Toutefois, le niveau de cette baisse doit être nuancé par l'importance des produits exceptionnels pour 2010 (0,979 M€), au regard du montant de ce poste enregistré pour 2014 (0,175 M€). Ainsi, après retraitement de ces produits (surtout des cessions), la baisse des recettes totales se limite à 1 % (10,64 M€ en 2010 pour 10,53 M€ en 2014).

Les recettes d'impôts et taxes observent une hausse entre 2010 (5,45 M€) et 2012 (5,64 M€), puis un léger tassement à partir de l'année 2013 (5,42 M€), en raison de la baisse des taux d'imposition (cf. *infra* – Fiscalité). Avec 5,39 M€ en 2014, ces produits représentent 50 % du total des recettes de fonctionnement.

Une baisse de 4 % affecte les recettes de dotation qui passent de 4,07 M€ en 2010 à 3,9 M€ en 2014 (36 % des recettes de fonctionnement). Ces recettes sont constituées à 67 % de la dotation globale de fonctionnement en 2014 (2,6 M€), le solde se partageant entre 21 % de fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et 12 % de participations.

Les produits des services et du domaine (8 % des recettes totales en 2014) observent une hausse importante qui s'explique essentiellement par l'augmentation du poste des produits de mises à disposition de personnel facturées (43 000 € en 2012 pour 359 000 € en 2014).

Le ratio de rigidité des charges structurelles²⁸ permet de mesurer le poids, dans la section de fonctionnement, des charges difficilement compressibles. En 2014, la commune affiche un taux de 62,5 % (plus deux points par rapport à 2010), du fait du poids de ses dépenses de personnel (moyenne de la strate à 61,2 %).

3 - La section d'investissement

a - Les dépenses

Dépenses réelles d'investissement (montants en euros)	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014
Opérations d'équipement	3 028 046	2 126 041	2 204 389	1 349 741	1 904 176
Subventions d'investissement			34 182		
Emprunts (comptes 1641 et 16876)	857 857	811 845	747 524	699 462	689 231
Dépôts et cautionnements (compte 165)	0	0	600	3 613	0
Dépenses imprévues					
Total dépenses réelles d'investissement	3 885 903	2 937 886	2 986 695	2 052 816	2 593 407

Source : compte administratif – retraitements CRC Normandie

²⁸ Rapport entre les charges de personnel (débit net comptes 621,631, 633 et 64) + contributions obligatoires et participations (débit net compte 655) + charges d'intérêt (débit net compte 661) + produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (crédit net compte 7 sauf 775,776, 777 et 78).

Très variable d'un exercice à l'autre, le montant total des dépenses d'investissement baisse sur la période, passant de 3,9 M€ en 2010 à 2,6 M€ en 2014, soit un total cumulé de 14,45 M€ sur les cinq exercices. En annexe 5, figure, notamment, le détail des opérations d'équipement.

b - Les recettes

Recettes réelles d'investissement (montants en euros)	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014
Subventions d'investissement	664 008	510 656	383 203	477 956	213 966
Emprunts et dettes (compte 1641)	800 000	800 000	500 000	550 000	0
Régularisations sur exercices antérieurs			112 924		
Immobilisations en cours	75				
Recettes d'équipement	1 464 083	1 310 656	996 127	1 027 956	213 966
Dotations (FCTVA ²⁹ et taxe aménagement)	294 148	336 722	491 947	332 254	346 611
Excédents de fonctionnement (1068)	763 200	844 000	952 712	1 070 000	850 000
Autres subventions					
Dépôts et cautionnements (compte 165)	0	1 200	0	0	0
Produits des cessions d'immobilisation					
Total recettes réelles de fonctionnement	2 521 431	2 492 578	2 440 786	2 430 210	1 410 577

Source : compte administratif – retraitements CRC Normandie

Le financement des investissements communaux repose par ordre décroissant sur :

- l'autofinancement (34 % en 2011, 44 % en 2013 et 60 % en 2014, du total des recettes d'investissement) ;
- l'emprunt, dont la mobilisation intervient en complément, chaque année (sauf en 2014), les contrats étant conclus systématiquement en fin d'exercice n-1, puis reportés en restes à réaliser l'exercice suivant : 800 000 € en 2010 et 2011, puis 500 000 € en 2012 et 550 000 € en 2013 (23 % des recettes d'investissement) ;
- les subventions venant en appoint, avec des montants très variables, selon les exercices (0,664 M€ en 2010, environ 0,5 M€ en 2011 et 2013, 0,214 M€ en 2014, soit environ 15 % du total des recettes d'investissement).

Selon l'ordonnateur, les 10,612 M€ de dépenses d'équipement réalisées (hors restes à réaliser) sur les cinq exercices ont été financées à raison de 20 % par les cessions, 25 % par l'emprunt et 21 % par les subventions.

La mise en œuvre des investissements n'est pas toujours linéaire (cf. *supra* – Les taux de réalisation des dépenses d'investissement et des emprunts).

En conclusion, et durant la période 2010-2014, la situation financière de la commune apparaît globalement saine, en raison :

- de la faible évolution des principaux agrégats de sa section de fonctionnement, la forte rigidité des dépenses courantes, et notamment de personnel, persistant toutefois ;
- du financement des investissements, reposant en majorité sur l'autofinancement et les subventions externes.

²⁹ Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

D - La structure de la dette

L'encours de la dette cumulée (tous budgets confondus) reste quasi-stable entre 2010 et 2013 (8,35 M€), puis baisse pour atteindre 7,76 M€ en 2015³⁰, dont 7,75 M€ pour le seul budget principal.

Le total des échéances d'annuité se réduit durant la période de contrôle : de 1,197 M€ en 2010 à 0,985 M€ (0,267 M€ d'intérêts et 0,715 M€ de capital) en 2015.

Au titre du seul budget principal, le ratio de désendettement (encours de dette/capacité d'autofinancement brute), calculé en nombre d'années jusqu'à l'extinction de la dette, totalise 6,61 en 2010, pour atteindre 6,47 en 2014, ce tassement provenant, notamment, de l'absence de nouvel emprunt mobilisé en 2013, puis 5,4 années en 2015, soit un niveau correct.

Pour le budget annexe « activités soumises à la TVA », les deux produits sont à taux fixes. A fin 2014, le stock de la dette du budget principal se répartit en 24 produits, dont 85 % conclus à taux fixe et les 15 % restants à taux variable indexé (EURIBOR surtout).

Après le versement de la dernière échéance au 1^{er} janvier 2016 (37 370 € incluant une perte au titre de l'écart de change de 10 472 € pour la commune), la collectivité ne supporte plus le risque lié à l'emprunt contracté auprès de DEXIA en 2000 sur 15 ans pour un montant de 461 859 francs suisses³¹.

En 2015, la commune a conclu, pour le budget principal, un prêt à taux zéro d'un maximum de 0,291 M€ sur vingt-sept mois, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations³².

Le coefficient d'autofinancement courant³³, qui indique la capacité de la commune à couvrir, par ses produits, le remboursement de la dette et ses charges de fonctionnement, atteint 96,9 % en 2013, puis 96,3 % en 2014, ce taux étant très proche de la moyenne de sa strate³⁴ (96,1 %). Il évolue peu durant les cinq exercices.

*

En conclusion, il apparaît que l'encours de dette communale est sain et se situe, pour le budget principal, dans la moyenne de la strate en ce qui concerne son poids par habitant.

E - La fiscalité

1 - La structure des produits de fiscalité de la commune

Un tableau détaillé de cette structure figure en annexe 6.

³⁰ En 2014, la commune transfère l'emprunt de 130 000 € qu'elle a contracté au SMPGA, avec une première échéance au 25 avril 2014 de 11 563,50 €, au titre du transfert de la compétence de production d'eau (délibération du 27 janvier 2014).

³¹ Soit 307 087 €. L'article 5 du contrat stipule : « Le taux d'intérêt applicable à la 1^{ère} échéance est de 4,05 % l'an, marge comprise. A chaque échéance, le taux applicable au présent contrat est révisé en fonction du taux d'intérêt établi, conformément aux règles interbancaires sur la base du LIBOR 1 an (London Interbank Offered Rate). Le taux d'intérêt de la devise (CHF) servant de base pour le calcul du nouveau taux est celui constaté 15 jours ouvrés avant la date d'échéance précédente. A ce taux s'ajoute une marge de 0,30 % . »

³² Cet emprunt est conclu afin d'obtenir le préfinancement de tout ou partie des attributions de fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) au titre des dépenses d'investissement de l'exercice 2015 (0,304 M€ de recettes de TVA inscrites au BP 2015). Voir circulaire du Premier ministre du 27 avril 2015 et note DGCL/DGFIP du 5 juin 2015. Selon les documents explicatifs de la Caisse des dépôts et consignation, la commune relève du régime FCTVA n+2 (emprunt sur 27 mois avec échéances de remboursement de 50 % en décembre 2017 et avril 2018).

³³ Rapport entre les charges de fonctionnement entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (débit net chapitre 6 sauf 675, 676 et 68) + remboursement de la dette (débit compte 16 sauf 16449, 166, 1688 et 169) et les produits de fonctionnement entrant dans le calcul de la capacité d'autofinancement (crédit net compte 7 sauf 775,776, 777 et 78).

³⁴ Strate des communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants - « Les collectivités locales en chiffres 2015 » DGCL/DGFIP (avril 2015).

Le total des produits de fiscalité (produits de contribution et taxes, produits de reversement et de compensation et produits de péréquation) évolue peu (+ 1,32 %) entre 2010 et 2014 (6,196 M€), une légère baisse étant attendue en 2015 (6 M€) avec, toutefois :

- une hausse de 5,14 % des produits de contribution et taxes qui passent de 4,182 M€ en 2010 à 4,397 M€ en 2014 ;
- des produits de reversement et de compensation correspondant, en moyenne, à 0,67 M€ (après retraitement du versement du fonds départemental de péréquation pour la taxe professionnelle) ;
- des produits du reversement intercommunal (attribution de compensation) qui baissent de 26 % (1,269 M€ en 2010 et 0,939 M€ en 2014) ;
- des produits de dispositifs de péréquation fiscale nationaux (dont fonds de péréquation des communes et intercommunalités – FPIC), passant de 44 000 € en 2013 à 58 000 € en 2014 (100 000 € attendus en 2015).

2 - L'évolution des composantes de la fiscalité communale

Les analyses comparatives qui suivent ont été réalisées à partir des données fournies par les services de la direction générale des finances publiques. En raison du nombre très limité de l'échantillon de communes comparables dans la Manche, elles font référence aux valeurs de la strate des communes de l'ancienne région Basse-Normandie, lorsqu'elles sont disponibles.

Les données relatives à la fiscalité de la commune et aux moyennes comparatives figurent en annexe 6.

a - L'évolution des bases

Durant les cinq exercices 2010-2014, les bases des taxes d'habitation (TH)³⁵, sur le foncier bâti (TFB) et sur le foncier non bâti (TFNB) progressent globalement de 7,85 % :

- celles de la TH croissent de 7,5 %, passant de 6,85 M€ en 2010 à 7,37 M€ en 2014 (bases prévisionnelles 2015 de 7,44 M€) ;
- celles de la TFB croissent de 8,21 % : de 7,27 M€ en 2010 à 7,87 M€ en 2014 (bases prévisionnelles 2015 de 7,983 M€) ;
- celles de la TFNB observent une hausse de 3,77 % : de 53 000 € en 2010 à 55 000 € en 2014 (52 000 € en prévisionnel pour 2015).

Durant la même période, les bases nettes, par habitant, restent très nettement inférieures à celles de la moyenne de la strate :

- par rapport aux valeurs moyennes de 1 166 € en 2010 et de 1 287 € en 2014, les valeurs de la commune sont de 780 € en 2010 à 827 € en 2014, en ce qui concerne la TH ;
- par rapport aux moyennes de 1 094 € en 2010 pour 1 198 € en 2014, la commune affiche les valeurs de 827 € en 2010 à 915 € en 2014, pour ce qui concerne la TFB ;
- pour la TFNB, l'écart est quasi-constant entre la valeur communale : 6 € de 2010 à 2014, par rapport à une moyenne de la strate de 13 € de 2010 à 2013 et 14 € en 2014.

³⁵ La commune pratique, outre l'abattement général à la base (15 %), un abattement assis sur le nombre de personnes à charge par foyer fiscal : 25 % pour une ou deux personnes, 25 % pour trois personnes et un abattement supplémentaire de 25 % pour quatre personnes et plus.

b - L'évolution des taux

Globalement, les taux de fiscalité observent une stabilité de 2010 à 2012 (23,62 % pour la TH et 39,93 % pour la TFNB), puis une baisse en 2013, reconduite en 2014 et 2015 à 22,44 % pour la TH (- 5 %) et 37,93 % pour la TFNB (- 5 %), à l'exception du taux de la TFB qui reste inchangé sur les cinq exercices (30,31 %).

Pour la taxe d'habitation, le taux pratiqué par la commune est inférieur d'environ 1,5 point par rapport à celui de la moyenne nationale de la strate (23,90 % en 2013 et 23,95 % en 2014).

Un écart avoisinant les + 10 points est constaté entre le taux du foncier bâti communal et celui de la moyenne nationale de la strate (20,10 % en 2013 et 20,20 % en 2014).

c - L'évolution des produits

Conséquence de ces évolutions, le produit fiscal global des trois taxes ménages croît de 3,4 % de 2010 à 2014, avec :

- le produit de la TH qui enregistre une quasi-stabilité : 1,656 M€ en 2010 pour 1,653 M€ en 2014 (- 0,18 %) et un montant prévisionnel de 1,669 M€ pour 2015 ;
- et celui de la TFB, le plus important en termes de rapport, qui observe le plus grand dynamisme (+ 6,05 %) : 2,248 M€ en 2010 pour 2,384 M€ en 2014 (montant prévisionnel 2015 de 2,42 M€).

Au total, le produit total communal de 472 € est à comparer au produit total moyen de 444 € pour la strate.

d - La fiscalité consolidée (commune et intercommunalité)

Depuis 2011 (première année d'application de la fiscalité additionnelle intercommunale pour les taxes ménages), les taux de fiscalité « consolidés » (commune et CCAMSM) supportés par les foyers fiscaux avranchinçais sont en hausse :

- pour la TH, ce taux progresse de 1,28 % : de 32,85 % en 2011 à 33,27 % en 2014 et 2015, après une baisse en 2013 (à 31,67 %) résultant, en partie, de la réduction du taux communal lors de ce dernier exercice ;
- en ce qui concerne la TFB, ce taux progresse de 9,7 % : entre 2013 (taux communal seulement à 30,31 %) et 2014-2015 (33,25 %);
- en ce qui concerne la TFNB, cette hausse est encore plus forte (+ 16,33 %) : après une baisse entre 2011 (42,07 %) et 2013 (40,07 %), un relèvement d'initiative intercommunale intervient et le porte à 48,94 % en 2014 et 2015.

Le développement de l'intercommunalité (transferts de compétences auprès de la CCMSM) ne s'est donc pas traduit par une réduction de la pression fiscale consolidée en faveur des foyers fiscaux avranchinçais.

*

En conclusion, la chambre observe que, malgré des bases par habitant nettement inférieures à celles de la moyenne de sa strate, et après une baisse des taux des taxes ménages en 2013, la commune obtient, en appliquant depuis cette date un taux de taxe d'habitation proche et un taux de taxe sur le foncier bâti très supérieur aux moyennes de sa strate, un produit net fiscal par habitant légèrement supérieur à cette dernière.

F - Les principaux résultats de l'exercice 2015

A partir des données issues du compte de gestion et du compte administratif pour 2015 (délibération du 7 mars 2016), le budget principal de la commune présente en fin d'exercice 2015 une capacité d'autofinancement (CAF) brute de 1,421 M€, une CAF nette (après déduction de l'annuité en capital de la dette) de 0,71 M€ et un excédent cumulé de 1,038 M€ reporté sur 2016 (délibération du 11 avril 2016).

G - Quelques éléments de prospective

Les données chiffrées de cette prospective (annexe 7) ont été établies à périmètre territorial et de compétences constants et selon des hypothèses d'évolution confirmées par la commune.

Pour 2016, la commune se fixe les objectifs de maintien des taux de fiscalité, de maintien, voire de baisse du niveau d'endettement et de poursuite des efforts d'investissement, notamment au titre de la politique de la ville.

1 - Le fonctionnement

Pour le budget principal, le budget de fonctionnement 2016 s'équilibre à 11,14 M€, la commune reconduisant les taux de fiscalité appliqués en 2015 (délibération du 11 avril 2016).

Une nette dégradation de l'excédent brut de fonctionnement serait à attendre, lequel atteindrait même, en 2019, un solde négatif (- 0,46 M€) comme la capacité d'autofinancement brute (- 0,65 M€). Les capacités de la commune à autofinancer ses investissements (capacité d'autofinancement nette) seraient alors réduites à néant dès 2016 (- 0,368 M€), puis s'aggravaient encore pour atteindre - 1,33 M€ en 2019.

Le nouveau recensement général 2016 laisse craindre une nouvelle baisse de la population à moins de 7 500 habitants, ce qui pourrait avoir un effet défavorable sur le niveau des dotations de l'Etat à partir de 2018.

Selon la commune, la réflexion engagée avec des communes voisines pour évoluer vers un projet de commune nouvelle paraît freinée par le niveau de pression fiscale appliqué par la commune d'Avranches. Aucun engagement n'est pris à ce stade.

2 - L'investissement

La commune se fixe l'objectif de poursuite des efforts d'investissement, notamment dans le cadre de la politique de la ville, au titre de laquelle elle devrait bénéficier d'un maintien de la dotation de solidarité urbaine à hauteur de 0,246 M€.

L'équilibre en investissement du budget principal 2016 s'établit à 5,56 M€ (dont une recette d'emprunt de 1,6 M€).

A l'entretien courant du patrimoine communal (enveloppe annuelle de 75 000 €, hors travaux de finition de la restauration de l'église Saint-Gervais), s'ajoutent notamment³⁶ :

- des travaux d'accessibilité programmés pour 1,53 M€ TTC³⁷ ;
- le maintien, jusqu'en 2017, de l'engagement de 0,87 M€ par an, au titre du pacte culturel signé avec l'Etat (valorisation du patrimoine)³⁸ ;
- le contrat de ville portant sur douze actions, au titre de l'appel à projet 2015³⁹, pour 170 000 € et dont la charge nette pour la commune est estimée à 40 000 € (quartier de la Turfaudière-Mermoz) ;
- le projet de réhabilitation de l'espace Jacques Simon (2,5 M€ HT), destiné à rassembler en centre-ville des services actuellement disséminés et pour lequel 350 000 € de subventions seraient acquis.

La construction d'une nouvelle usine d'eau est également envisagée mais la question du maître d'ouvrage (SMPGA ou syndicat départemental) n'est pas encore tranchée, du fait des effets induits, notamment par l'application de la loi NOTRe.

En ce qui concerne le réseau d'assainissement, les travaux de mise en séparatif seraient poursuivis, ainsi que les travaux de voirie selon une enveloppe de 0,5 M€ annuels.

Les modalités de financement de la plupart de ces investissements n'ont pas été précisées par la commune.

La commune n'anticipe pas de cession patrimoniale au même rythme que durant la période de contrôle (environ 0,45 M€ par an) mais fait réaliser avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) un schéma d'ajustement du patrimoine communal.

H - Conclusion

Durant la période de contrôle, la situation financière de la commune d'Avranches reste satisfaisante. Toutefois, sous l'effet cumulé de la réduction des dotations de l'Etat et de la faible progression des produits de fiscalité, les marges de manœuvre devraient, à isopérimètre de compétences et de territoire, se réduire significativement dès 2016.

Afin d'éviter un « effet de ciseau », la commune aurait donc intérêt à poursuivre sa politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, en portant notamment ses efforts sur les dépenses de personnel qui restent plus élevées que la moyenne de sa strate.

Les ajustements et transferts de compétences envisagés en faveur de la CCAMSM, dont le territoire est appelé à évoluer, devraient s'accompagner d'un projet de renforcement de la mutualisation des compétences et des services avec ceux de la commune.

La commune aurait également avantage à poursuivre ses démarches de projet de fusion auprès de communes voisines pour créer une commune nouvelle afin d'essayer de maintenir les niveaux de dotations versées par l'Etat.

³⁶ D'autres opérations d'urbanisme et un projet de revalorisation de site (ancienne usine à gaz) sont envisagés à moyen et long terme mais aucune estimation n'en a été fournie.

³⁷ Dont 0,503 M€ pour les établissements recevant du public, à raison de 100 000 € par an et 1,035 M€ pour la voirie (mise aux normes incluse dans les programmes annuels).

³⁸ Délibération du 10 mars 2015.

³⁹ Seule programmation arrêtée à ce stade (délibération du 26 mai 2015). Outre les plans d'action développés sur certaines thématiques (éducation, santé, lien social, cadre de vie et mixité sociale, prévention de la délinquance et sécurité, emploi et activité économique), le contrat de ville a vocation à impulser des initiatives concrètes, notamment à partir d'appels à projets annuels destinés à proposer des actions s'inscrivant explicitement sur des objectifs de promotion des valeurs de la République et de la citoyenneté.

En ce qui concerne les investissements, la commune devrait en approuver une programmation pluriannuelle priorisée et fondée sur un rythme de réalisation en cohérence avec ses capacités techniques.

Bien que se situant dans la moyenne du niveau d'endettement de sa strate, elle doit adopter une stratégie de pilotage d'emprunt en rapport avec ses besoins réels de financement et ses capacités financières et ce, sans négliger les contraintes financières qui risquent d'affecter durablement les autres collectivités partenaires.

IV - LES RESSOURCES HUMAINES

Les développements qui suivent s'inscrivent dans le cadre des travaux de la formation inter juridictions des finances publiques locales consacrés à la gestion locale de la fonction publique territoriale. Les tableaux figurant en annexe 8 qui ont servi aux analyses qui suivent, ont été renseignés par la commune.

A - Les évolutions de la structure des emplois et des effectifs

1 - Les effectifs par direction

L'organigramme au 6 août 2015, fourni par la commune, mentionne un effectif global total (toutes catégories d'agents et tous statuts, hors cabinet du maire) de 187 agents et de 180,95 ETP (équivalents temps plein).

Plus de 70 % des effectifs sont concentrés dans les services techniques (urbanisme 5,8 ETP, voirie, transport, fêtes et cérémonies 22,2 ETP, ateliers et bâtiment 15 ETP, espaces verts 15 ETP, équipements sportifs 8 ETP) et les services de la jeunesse et de la cohésion sociale (aide sociale 13,56 ETP, animation 18,49 ETP, scolarité 23,16 ETP, autres 8,1 ETP).

Le service des ressources humaines est composé de quatre agents (3,85 ETP).

2 - L'évolution des emplois budgétés et pourvus

Au 1^{er} juillet 2015, la commune d'Avranches compte 224 emplois permanents budgétés (223 en 2011), dont 151 sont pourvus (171 en 2011). Entre janvier 2010 et mai 2015, la commune a recouru à la création nette de 13 postes supplémentaires (hors contrats aidés, vacataires et saisonniers).

L'effectif communal compte également 23 emplois non permanents pourvus au 1^{er} juillet 2015. Sur ce point, la commune, qui n'a pas été en mesure de fournir le nombre d'emplois non permanents budgétés, précise que ces postes n'ont pas donné lieu à création au budget communal avant 2015.

Cette pratique ne favorise pas un suivi précis et exhaustif des effectifs budgétaires par la collectivité, durant la période de contrôle.

3 - L'évolution des effectifs physiques permanents au 31 décembre

Le nombre total d'agents physiques communaux se réduit de 24 postes entre 2010 (187) et 2014 (163), soit - 13 %. Au sein de l'effectif, la part des titulaires progresse au détriment de celle de non titulaires : de 90 % pour 10 % en 2010 et 93 % pour 7 % en 2014.

En 2013, la part des fonctionnaires dans les effectifs, pour la strate des organismes communaux, était de 75,1 %⁴⁰ (93,7 % pour la commune).

⁴⁰ Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL (décembre 2015).

Au sein de l'effectif total, la catégorie C, largement majoritaire, baisse en nombre d'agents mais voit sa part augmenter au sein de l'effectif total : 153 agents, soit 82 % du total des agents en 2010, et 137 agents, soit 84 % en 2014.

La catégorie B voit son poids se réduire et représente 13 % en 2010 (25 agents) pour 12 % en 2014 (19), et enregistre une baisse de six agents entre 2011 (24 agents) et 2014 (18 agents).

La catégorie A, de plus en plus minoritaire dans l'effectif total, représentait 5 % en 2010 (neuf agents) pour 4 % en 2014 (sept agents), soit une réduction de trois agents entre 2011 et 2014.

Au 1^{er} juillet 2015, la commune d'Avranches emploie 163 agents permanents dont sept de catégorie A, 20 de catégorie B et 136 de catégorie C, dont :

- 4 % de catégorie A, 13 % de catégorie B et 83 % de catégorie C au sein de l'effectif d'agents titulaires (150 agents) ;
- 8 % de catégorie A, 8 % de catégorie B pour 84 % de catégorie C au sein de l'effectif des agents non titulaires (13 agents).

A titre de comparaison, la répartition moyenne, par catégorie de commune et établissements communaux de 5 000 à 10 000 habitants, était, en 2011⁴¹, de 4,7 % pour la catégorie A, 12,2 % pour la catégorie B et 81,8 % pour la catégorie C (effectifs titulaires et non titulaires permanents cumulés).

Le taux d'administration de la commune⁴² à fin 2013 était de 21,9 ‰ (19,58 ‰ à fin 2014) sur la base des effectifs physiques permanents (hors contrats aidés), à comparer à la fourchette des taux moyens observée pour les collectivités du département de la Manche (entre 15 ‰ et 23 ‰)⁴³.

4 - Les effectifs permanents en équivalents temps plein (au 31 décembre)

Durant la période de contrôle, l'effectif total exprimé en équivalents temps plein (ETP) observe une baisse sensible de 182,4 en 2010 à 159,75 en 2014 (- 17,2 ETP), cette évolution baissière affectant :

- tant les agents titulaires : 164,45 ETP en 2010 pour 149,25 ETP en 2014 ;
- que les agents non titulaires : 17,95 ETP en 2010 pour 10,5 ETP en 2014.

Le taux d'administration communal, calculé à partir des effectifs permanents (hors contrats aidés) en ETP, à fin 2013, était de 20,62 ‰ (19,17 ‰ à fin 2014), à comparer au taux observé pour les collectivités de l'ancienne région Basse-Normandie de 23,6 ‰⁴⁴.

5 - La répartition des effectifs permanents en ETP (au 31 décembre), selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique

Au sein des effectifs communaux en ETP, les parts respectives des agents à temps complet et des agents à temps non complet passent de 180,3 ETP (dont 158 à temps plein et 22,3 à temps partiel) et 2,1 ETP en 2010, à 157,9 ETP (dont 143 à temps plein et 14,9 à temps partiel) et 1,85 ETP en 2014.

⁴¹ Source : Synthèse des bilans sociaux CNFPT/DGCL (juin 2014).

⁴² Taux d'administration = Effectifs (physiques ou ETP) communaux / Population communale (7 915 habitants).

⁴³ Taux calculé sur les emplois principaux, au 31 décembre 2013 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 - DGAFP).

⁴⁴ Taux calculé sur les emplois principaux, au 31 décembre 2013 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 - DGAFP).

Durant les cinq exercices, les ETP à temps complet représentent, en moyenne, 98,5 % des effectifs totaux. En parts respectives :

- les ETP de catégorie C représentent 80,6 % des emplois à temps complets (82 % des emplois à temps plein et 72 % des temps partiels), ceux de catégorie B 13,8 % (13 % des temps plein et 22 % des temps partiels) et ceux de catégorie A 5,6 % (5 % des temps partiels), pour respectivement 81 %, 19 % et 0 % des emplois à temps non complets en 2011 ;
- les ETP de catégorie C représentent 84,5 % des emplois à temps complets (85 % des emplois à temps plein et 83 % des temps partiels), ceux de catégorie B 11 % (10 % des temps plein et 17 % des temps partiels) et ceux de catégorie A 4,5 % (5 % des temps plein et 0 % des temps partiels), pour respectivement 73 %, 27 % et 0 % des emplois à temps non complets en 2014.

La répartition moyenne des effectifs des communes et établissements communaux en 2011, selon le temps de travail, pour ce qui concerne les agents titulaires, est de 77,6 % d'agents à temps plein, 15,4 % d'agents à temps non complet et 7 % d'agents à temps partiel.

6 - Les effectifs d'agents saisonniers et vacataires (non permanents)

Le poids des agents non permanents employés par la commune représente :

- en 2010, 67 agents (11,4 ETP), dont 58 saisonniers (4,72 ETP), deux remplacements de titulaires indisponibles (RTI), représentant 1,68 ETP, et cinq temporaires pour surcroît d'activité (TSA), représentant 5 ETP, pour une masse salariale de 184 000 € (96 000 € pour les vacataires, 40 000 € pour les RTI et 48 000 € pour les TSA) ;
- en 2011, 75 agents (18,86 ETP), dont 63 saisonniers (9,74 ETP), deux RTI (1,12) et huit TSA (8 ETP) et une masse salariale de 216 000 € (133 000 € pour les saisonniers, 19 000 € pour les RTI et 64 000 € pour les TSA) ;
- en 2014, 65 agents (14,43 ETP), dont 54 saisonniers (4,25 ETP), trois RTI (2,18 ETP) et huit TSA (8 ETP) et une masse salariale de 254 000 € (110 000 € pour les saisonniers, 56 000 € pour les RTI et 88 000 € pour les TSA).

Le poids des vacataires (deux de 2010 à 2012, non comptabilisés en ETP) en termes de masse salariale est très faible (moins de 400 € en 2010 et 2011, 1 000 € en 2012 et 0 € en 2013 et 2014).

La masse salariale des agents non permanents augmente de 70 000 € entre 2010 et 2014 (+ 38 %). Les services qui emploient ces agents sont essentiellement ceux de l'animation jeunesse, ainsi que ceux des musées et du patrimoine.

7 - La répartition des effectifs permanents en ETP par filière (au 31 décembre)

Durant la période de contrôle, la filière la plus représentée au sein de l'effectif communal est la filière technique : 96,75 ETP en 2010 et 88,3 en 2014, soit environ 58 % de l'effectif total.

L'essentiel de l'effectif technique se concentre dans la direction des services techniques (voirie transport, fêtes et cérémonies), ateliers des bâtiments municipaux, espaces verts et équipements sportifs.

La filière administrative représente environ 19 % du total des effectifs, passant de 31,7 ETP en 2010 à 28,15 en 2014.

Viennent ensuite les filières :

- animation dont la part progresse au sein de l'effectif total (12,9 ETP et 8 % de l'effectif total en 2010 et 16 ETP et 11 % de l'effectif total en 2014) ;
- médico-sociale qui compte environ 9 ETP de 2010 à 2013 et représente environ 6 % de l'effectif total, puis 7,7 ETP (5 %) en 2014 ;
- culturelle dont les effectifs baissent, comptant environ 10 ETP entre 2010 et 2012 (environ 6 % de l'effectif global), puis 6,8 ETP en 2013 et 6,6 ETP en 2014.

Les filières police municipale (quatre agents), sportive (un à deux agents) restent les moins représentées.

La moyenne 2011 de la strate des communes et établissements communaux observait, en ce qui concerne les agents titulaires, la répartition par filière suivante : 50,9 % (filière technique), 22,3 % (filière administrative), 9,9 % (filière sociale), 6,3 % (filière animation), 3,1 % (filière médico-sociale) et 3,8 % (filière culturelle).

En 2013, les valeurs moyennes de la strate des organismes communaux étaient les suivantes : 46,6 % (filière technique), 21,6 % (filière administrative), 10,6 % (filière sociale), 7,7 % (filière animation), 5 % (filière médico-sociale) et 4,5 % (filière culturelle)⁴⁵.

B - L'origine et les effets des principaux flux affectant les personnels

1 - Les principaux flux

a - Les flux d'entrées et de sorties des effectifs

Durant la période de contrôle, le solde entre les entrées et les sorties de l'effectif n'est positif qu'en 2012 (+ 8 ETP), l'ensemble des autres exercices cumulant - 23,2 ETP.

Globalement, le solde entrées/sorties, de 2010 à 2014, s'élève à - 15,2 ETP (57,7 ETP en sorties pour 42,5 ETP en entrées), comme pour la période 2011-2014 (50,7 ETP en sorties pour 35,5 ETP en entrées).

L'essentiel des flux se concentrent :

- pour les sorties : par les départs en retraite (31,45 ETP entre 2010 et 2014 et 28,45 ETP entre 2011 et 2014), les mutations (19,25 ETP de 2010 à 2014 et 17,25 ETP entre 2011 et 2014), puis les démissions (3 ETP entre 2010 et 2014 et 1 ETP entre 2012 et 2014), les motifs autres (disponibilité, départ et détachement, décès...) affectant 3 ETP entre 2011 et 2014 ;
- pour les entrées : par les recrutements directs (39 ETP de 2010 à 2014 et 33 ETP entre 2011 et 2014), les motifs autres (mutation) affectant 2 ETP entre 2010 et 2014 (1 ETP en 2011) et les recrutements de contractuels (1,5 ETP entre 2012 et 2014).

b - Le remplacement des départs à la retraite

L'exercice 2011 voit un nombre total d'entrées et de sorties égal à 13 ETP, les départs à la retraite représentant 12 ETP et la mutation 1 ETP. En 2012, le nombre d'entrées (14 ETP) est très supérieur à celui des départs en retraite (3 ETP), traduisant un renforcement des services.

⁴⁵ Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL (décembre 2015).

En 2013, ces deux indicateurs sont quasi-identiques (entrées de 4 ETP pour 3,9 ETP de départs en retraite), un nombre important de sorties pour autres motifs que la retraite (11,95 ETP) s'expliquant essentiellement par le transfert d'agents communaux auprès de la CCAMSM (huit agents au titre du transfert « culture »).

Pour l'exercice 2014, un peu moins de la moitié des départs en retraite sont comblés par des entrées (4,5 ETP entrées pour 9,55 ETP départs en retraite), le nombre de sorties des effectifs pour autres motifs que départ à la retraite restant notable (6,3 ETP) et correspondant, pour l'essentiel, à de nouveaux transferts auprès de la CCAMSM (quatre agents au titre du transfert des compétences tourisme et espace public numérique).

2 - Les origines et les effets des flux de personnels

a - Les transferts de compétences

Au total, 12 agents communaux ont été transférés à la CCAMSM (huit au titre de la compétence culture, quatre au titre de la compétence tourisme et espace public numérique et aucun au titre de la compétence CLSH).

b - Les effets de la mutualisation et des mises à disposition de personnels avec la CCAMSM

Durant la période de contrôle, ces mises à disposition conventionnées au titre de diverses compétences techniques (assainissement collectif, gestion de piscine, culture, tourisme, espace numérique) sont, pour une large majorité, « ascendantes », les mises à disposition « descendantes » restant limitées. Le détail en est fourni en annexe 9.

Les effets financiers des mises à disposition et des services mutualisés (bureau « études » et service « communication » - cf. *supra* - Relations avec la CCAMSM) se traduisent ainsi :

- pour 2013, l'impact financier global de la mutualisation pour la commune se chiffre à 236 000 € pour 6,78 ETP (1,43 ETP mis à disposition pour un montant de 46 000 € et 5,25 ETP pour les services communs pour un montant de 190 000 €) ;
- pour 2014, cet effet se traduit par une masse totale d'environ 431 000 € pour 16,08 ETP (13,13 ETP mis à disposition pour 321 000 € et 2,95 ETP dans les services communs pour 110 000 €).

Ces chiffres sont appelés à baisser à compter de 2016, en raison de la réduction significative du champ des services mutualisés avec l'intercommunalité (cf. *supra*).

c - Les effets de la réforme des rythmes scolaires : la mise en place des temps d'activités périscolaires (TAP)

La mise en place des TAP gratuits pour les familles a été reportée et est devenue effective à la rentrée 2014⁴⁶.

Le premier projet éducatif territorial (PEDT), qui reprend l'ensemble des engagements des parties, a été conclu en juillet 2014 avec la préfecture, l'académie de Caen, la caisse d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole et le collectif des associations partenaires de l'école publique.

⁴⁶ La délibération du 4 mars 2013 mentionne que la mise en œuvre de ces nouveaux TAP, tout en maintenant une offre éducative de qualité et en respectant les taux d'encadrement, nécessite le recrutement de cinq agents à temps complet (quatre animateurs et un agent d'entretien), ce qui représente un coût estimé de 130 000 € à l'année. Le recrutement de quatre contrats aidés et d'une titulaire de la capacité d'encadrement (brevet d'aptitude aux fonctions de directeur ou brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) permettrait de réduire le reste à charge pour la commune à 12 000 € pour la rentrée 2013 et 44 000 € pour la rentrée 2014.

Il a fait l'objet d'une auto-évaluation⁴⁷ en avril 2015, dont il ressort que 92 % des élèves participent aux TAP, même si des difficultés sur les locaux d'accueil mobilisables, l'organisation des temps de formation des personnels restent à régler.

Le nouveau projet éducatif pour la période 2015-2018 est en cours d'approbation.

22 agents communaux en poste ont été mobilisés pour ces missions. Puis, d'autres animateurs ont été recrutés chaque année sous contrats « classiques » (cinq en 2014, puis trois en 2015) et en contrats d'avenir (trois en 2014 et six en 2015).

La quotité horaire annuelle mobilisée est de 2 107 heures en 2014 (1 420 pour les agents communaux en poste et 687 heures pour les agents recrutés sous contrat) et de 3 475 heures en 2015 (2 474 heures pour les agents en poste et 1 001 heures pour les agents sous contrats).

La masse salariale globale de ces activités représente pour la commune environ 35 000 € en 2014 (25 000 € pour les agents en postes et environ 10 000 € pour les agents contractuels) et 65 000 € en 2015 (environ 51 000 € pour les agents en postes et environ 14 000 € pour les agents contractuels).

Après intégration des coûts indirects (conventionnement d'associations et prestations de service), la charge totale brute supportée par la commune s'élève à environ 39 000 € en 2014 et 71 000 € en 2015.

Après déduction des recettes perçues (aides conventionnées de la caisse des allocations familiales et fonds d'amorçage) d'environ 17 000 € en 2014 et 34 000 € en 2015, la charge nette s'élève pour la commune à 22 000 € en 2014 et 37 000 € en 2015.

C - Le temps de travail et l'absentéisme

1 - Le temps de travail

Depuis le 1^{er} janvier 2005, la durée légale annuelle du travail pour les agents publics est de 1 607 heures, incluant la journée de solidarité⁴⁸.

Un protocole d'accord-cadre sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT), conclu le 17 décembre 2001 (avec effet au 1^{er} janvier 2002)⁴⁹, fixe le nombre annuel d'heures travaillées dans les services avranchinains à 1 600 (37h30 hebdomadaires et 13 jours d'ARTT), ce qui est conforme à la réglementation de l'époque (délibération du 19 décembre 2001).

S'agissant de la journée de solidarité instituée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, modifiée par la loi du 16 avril 2008 conduisant à instaurer l'obligation d'un jour supplémentaire de travail dans l'année (plus sept heures), le conseil municipal a approuvé par délibération du 9 juin 2008 le principe de la suppression d'un jour d'ARTT (un jour travaillé en plus).

⁴⁷ Instruction du 19 décembre 2014 pour la promotion de la généralisation des PEDT.

⁴⁸ Les règles relatives au temps de travail dans la fonction publique territoriale sont fixées par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable aux agents territoriaux par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 : le temps de travail effectif annuel y a été initialement fixé à 1 600 heures. La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées majore de sept heures la durée annuelle du travail pour la porter de 1 600 à 1 607 heures par an.

⁴⁹ Une délibération du 18 juin 2001 approuve le lancement des négociations qui ont abouti à ce protocole d'accord-cadre.

Il en va de même pour l'instauration de jours de congé exceptionnels pour projet humanitaire ou familial particulier (ex. rapprochement familial), accordés dans la limite des droits à congés légaux annuels (délibération du 12 février 2007). La commune qui ne fournit aucune référence de base légale à l'instauration de ces congés exceptionnels, précise que cette mesure n'a trouvé aucune application entre 2012 et 2014.

De plus, le protocole ARTT de 2001 n'a fait l'objet d'aucun avenant au titre de ces deux mesures.

Selon la commune, les agents communaux (permanents) ont travaillé 1 590 heures en 2014, soit 17 heures de moins que la durée annuelle légale. Ceci représente l'équivalent de 2,27 jours de moins ou 2 715,75 heures travaillées en moins par agent, soit 1,69 ETP inactif.

Par rapport à la masse salariale chargée (après déduction des remboursements des mises à disposition), ce 1,69 ETP non travaillé représente un surcoût d'environ 60 000 € en 2014⁵⁰ (cf. calcul indicateurs masse salariale en annexe 8).

La commune doit appliquer la durée annuelle légale du temps de travail à ses personnels.

2 - L'absentéisme

Entre 2011 et 2014, le nombre total de jours d'absence « tous motifs » s'accroît, passant de 3 303 à 4 069 jours (+ 23,19 %), cette évolution reposant essentiellement sur :

- l'augmentation des jours d'absence pour « maladie » : + 324 jours (2 421 en 2011 et 2 745 en 2014, soit + 13,38 %) au sein desquels la « maladie ordinaire » a généré un surplus de 373 jours (1 825 en 2011 pour 2 198 en 2014, soit + 20,43 %), alors que le motif « longue maladie, longue durée et maladie grave » observe un tassement de 49 jours (596 en 2011 pour 547 en 2014, soit - 8,22 %) ;
- la hausse des jours d'absence pour « accident du travail » : 203 jours en 2011, 590 en 2012, 390 en 2013 et 579 en 2014, soit + 376 jours entre 2011 et 2014 (+ 185,22 %).

Le nombre de jours correspondant au motif « formation » passe de 374 en 2011 à 565 en 2014 (+ 51 %). Le taux global d'absentéisme⁵¹ tend à baisser entre 2011 (7,38 %) et 2012 (6,92 %), puis remonte nettement en 2013 (7,01 %) et en 2014 (10,15 %).

Après déduction des jours « formation », ce même taux baisse de 6,54 % en 2011 à 6,30 % en 2013, puis augmente à 8,67 % en 2014, ce dernier taux étant à comparer au taux de 8,8 % observé pour la fonction publique territoriale⁵².

Entre 2011 et 2014, le nombre de jours d'absence tous motifs (hors formation) passe de 2 929 à 3 504 (+ 20 %) et de 16,55 jours à 21,93 jours par ETP (+ 32,5 %). Bien qu'en forte dégradation au regard de la baisse des effectifs enregistrée, la situation de la commune reste inférieure à la moyenne 2011 de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants (26,7 jours par agents)⁵³.

⁵⁰ Surcoût 1,69 ETP non travaillé x 35 181,18 € (coût annuel moyen d'un ETP d'agent permanent 2014) = 59 456,19 €

⁵¹ Ce taux est calculé ainsi : (nombre de jours d'absence ouvrés x 100) / (nombre d'ETP x nombre de jours ouvrés).

⁵² Source : Étude SOFAXIS (étude du nombre de jours d'absence tous motifs pour 100 agents) – Novembre 2015.

⁵³ Synthèse nationale des rapports au CTP 2011 des collectivités territoriales (CNFPT/DGCL juin 2014).

En 2014, le nombre total de jours d'absence tous motifs (sauf formation) représente 26 280 heures de travail. Ce chiffre, multiplié par le coût moyen de l'heure de travail d'un agent/ETP permanent, donne un surcoût global d'environ 580 000 €⁵⁴.

Durant la même période, le nombre de jours pour motifs de maladie et d'accident du travail augmente de 27 % (2 624 en 2011 pour 3 324 en 2014) et de 40 % si cet indicateur est exprimé en jours total par ETP à l'année (14,82 en 2011 et 20,80 en 2014).

La détérioration de cet indicateur, au regard de la réduction des effectifs, place la commune en situation de se rapprocher de la moyenne 2011 des communes de la même strate (23,5 jours par agent pour l'année)⁵⁵.

En 2014, le surcoût supporté, au titre des jours d'absence pour les motifs de maladie et d'accident du travail, atteint environ 550 000 €⁵⁶.

Dans le souci de rechercher des marges de manœuvre financières, la chambre recommande à la commune d'engager rapidement une réflexion, en vue d'établir et d'appliquer un plan de lutte contre l'absentéisme.

D - Autres points relatifs à la gestion des ressources humaines

1 - Les taux d'emploi des personnes en situation de handicap

Selon la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, tout employeur occupant au moins 20 salariés depuis plus de trois ans est tenu d'employer des travailleurs handicapés dans une proportion de 6 % de l'effectif total de l'entreprise.

Les organismes ne remplissant pas ou que partiellement cette obligation, doivent s'acquitter d'une contribution au fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Sur ce point, la commune déclare respecter son obligation d'emploi depuis 2013 (déclarations au FIPHFP produites)⁵⁷.

En 2015, elle déclare 10 bénéficiaires de l'obligation d'emploi (BOE) dans ses effectifs permanents, affichant un taux d'emploi direct de 5,52 %⁵⁸. Son taux d'emploi légal est de 8,29 %⁵⁹, après imputation des mesures de réduction d'unités manquantes, en l'espèce 108 000 € de fournitures et prestations sous-traitées auprès d'entreprises adaptées⁶⁰.

En cas de recrutement, et à compétences égales, la commune indique que les personnes handicapées sont prioritairement recrutées.

⁵⁴ 4 069 jours d'absence 2014 (hors formation) - 565 jours (formation) = 3 504 jours d'absence total (hors formation) = 26 280 heures non travaillées. 26 280 heures non travaillées x 22,13 € (coût net moyen de l'heure/ETP permanent pour 2014) = 581 567,4 €

⁵⁵ Synthèse nationale des rapports au CTP 2011 des collectivités territoriales (CNFPT/DGCL juin 2014).

⁵⁶ Coût total absentéisme pour maladie et accident du travail = 3 324 jours x 7,5 heures x 22,13 € (coût net de l'heure agent/ETP permanent en 2014) = 551 701 €

⁵⁷ Avec un taux d'emploi légal de 3,85 % en 2012, la commune était soumise à une contribution de 14 236 € auprès du FIPHFP.

⁵⁸ Pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, ce taux était de 5,58 % à fin 2013 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 – DGAFP).

⁵⁹ Pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, ce taux était de 5,97 % à fin 2013 (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015 – DGAFP).

⁶⁰ La commune indique faire appel à plusieurs entreprises de personnes handicapées, telles que l'établissement de travail protégé d'Avranches (ESAT), pour réaliser un certain nombre de travaux externalisés (ex: blanchisserie, espace vert).

2 - La politique de recrutement

Durant la période de contrôle, aucune délibération ne définit les axes de la politique de recrutement.

Les débats et les délibérations se rapportant aux créations de poste ne mentionnent aucune estimation des effets financiers sur la masse salariale mais plutôt la nature de l'affectation et des missions s'y rapportant.

En l'absence de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, et au regard des objectifs généraux établis par les débats d'orientations budgétaires, il est possible d'en conclure que la collectivité étudie l'opportunité de chaque recrutement « au cas par cas ».

Sur les sept dossiers de procédure de recrutement qui ont été vérifiés sur la période 2010-2015, les observations suivantes ont été relevées.

Tout d'abord, sur un emploi de directeur jeunesse éducation (catégorie A) en 2011, le choix de la commune s'est porté sur un agent titulaire de catégorie B, alors que d'autres candidatures d'attachés titulaires ont été écartées.

Ensuite, un recrutement d'agent contractuel sur un emploi permanent de conservateur du patrimoine en 2012 a été effectué en contravention des dispositions de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, des candidatures de titulaires ayant été écartées.

Dans un souci de sécurité juridique, la chambre rappelle à la commune les obligations que lui font les textes quant aux procédures et aux modalités de recours aux recrutements d'agents contractuels sur des emplois permanents.

3 - L'évaluation professionnelle des agents

L'analyse des notations individuelles pour les trois années 2010, 2011 et 2012 permet de constater une individualisation de l'application du dispositif mais révèle ses limites, la note moyenne par agent atteignant 17,01 sur 20 et un nombre important d'agents obtenant des notes supérieures à 18, voire plus proches de 20 sur 20.

Le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale prévoit le dispositif d'évaluation de la valeur professionnelle des agents. Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 généralise ce dispositif institué à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2016, soit pour l'évaluation professionnelle des agents territoriaux dès l'exercice 2015.

D'abord expérimentée dans certains services (délibération du 26 novembre 2011), la démarche d'évaluation professionnelle des agents est généralisée en 2013, par délibération du 9 septembre 2013⁶¹.

En réponse, l'ordonnateur précise que, les entretiens professionnels ont été réalisés pour 2013 et pour 2015, mais pas pour 2014 en raison de l'absence de responsable du service des Ressources humaines pour piloter le dispositif. Il indique également que pour l'année 2016, sont prévues la formation des chefs de service sur les entretiens d'évaluation et la mise en place d'une demi-journée de formation à l'attention des agents évalués.

⁶¹ La valeur professionnelle de l'agent est appréciée au travers des critères suivants : l'efficacité dans l'emploi et la réalisation des objectifs, les compétences professionnelles et techniques, les qualités relationnelles, le comportement, les aptitudes générales, l'efficacité dans la conduite des projets et les capacités d'encadrement.

En conclusion, la chambre invite la commune à compléter rapidement son dispositif dans la mesure où l'évaluation professionnelle constitue un critère d'appréciation, notamment pour l'attribution de certains éléments du régime indemnitaire⁶².

a - La politique d'avancement

(1) *La politique d'avancement d'échelon*

L'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée dispose notamment que l'avancement d'échelon est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des agents. Il prévoit en outre que : « *L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.* »

Sur ce point, la commune précise que les décisions sont individualisées, le principe étant l'avancement intermédiaire (durée fixée par l'autorité territoriale entre durée minimale et durée maximale) et, lorsque la manière de servir le justifie, des agents bénéficient d'avancement d'échelon à la durée minimum ou à la durée maximum⁶³.

(2) *La politique d'avancement de grade*

L'article 49 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée dispose notamment que : « (...) *Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi (...) pouvant être promus à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion [promus/promouvables] est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.* »

Une première délibération du 25 juin 2007 fixe des taux de promotion différenciés pour chaque catégorie d'agent : A (40 %), B (50 %) et C (60 %)⁶⁴.

Par délibération du 21 novembre 2011, un taux unique de 100 % est rendu applicable à tous les cadres d'emplois, au motif que les nombres de promus obtenus en appliquant les taux initiaux sur de faibles effectifs étaient défavorables aux agents promouvables.

Ce taux de 100 % a été étendu aux cadres d'emplois de la police municipale (délibération du 21 mai 2012) et à l'échelon spécial des agents de catégorie C, hors filière technique (délibération du 8 octobre 2012).

⁶² Tel est le cas notamment pour l'attribution de la prime de fonctions et de résultats (délibération du 4 mars 2013).

⁶³

Année	2013		2014		2015	
Durée minimum	38	59%	15	24%	17	25%
Durée intermédiaire	18	28%	29	45%	46	68%
Durée maximum	8	13%	20	31%	5	7%
Total	64	100%	64	100%	68	100%

Source : Commune d'Avranches

⁶⁴ L'application du taux de promotion ainsi délibéré n'oblige pas la collectivité à octroyer un avancement de grade systématique à la proportion d'agents remplissant les conditions statutaires correspondant à ce ratio. Ce taux constitue un plafond, la commune pouvant nommer, par exemple, jusqu'à 60 % des agents de catégorie C remplissant les conditions statutaires pour être avancés.

Si, dans les faits, la commune applique une politique de gestion individualisée des avancements de grade⁶⁵, la question de l'application objective des critères d'appréciation définis par délibération peut se poser, dans la mesure où elle n'est pas dotée d'un dispositif d'évaluation professionnelle conforme aux textes (cf. *supra*).

b - Les promotions internes

L'article 39 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale dispose que : « *en vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés au personnel appartenant déjà à l'administration ou à une organisation internationale intergouvernementale, non seulement par voie de concours, selon les modalités définies au 2° de l'article 36, mais aussi par la nomination de fonctionnaires (...) suivant les modalités : (...) inscription sur liste d'aptitude, établie après avis de la commission administrative paritaire compétente, par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents.* »

Sur ce point, la commune précise qu'il n'existe pas de conditions complémentaires aux conditions statutaires pour les promotions internes, sachant que ces mesures sont mises en œuvre au niveau départemental, donc par le centre de gestion. L'adéquation du cadre d'emploi de promotion par rapport aux fonctions exercées ou aux possibilités d'évolution du poste, ainsi que la manière de servir sont prises en compte.

La commune applique les mesures de promotion interne de manière individualisée⁶⁶.

La chambre observe que si la commune met en œuvre une politique d'avancement individualisée, les critères d'avancement, tels que définis pour les avancements de grade, ainsi que les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des agents ne reposent sur aucun dispositif formalisé et objectif, ce qui limite leur pertinence et leur articulation avec l'application d'un régime indemnitaire individualisé.

Dans le cadre de la révision obligatoire de son dispositif d'évaluation professionnelle, elle lui recommande d'articuler ce dernier avec sa politique d'avancement et de régime indemnitaire, d'une part, et de doter tous les évaluateurs d'outils et d'une définition d'objectifs de performance (agents et services) communs, d'autre part.

4 - Le régime indemnitaire et les compléments de rémunération

a - L'architecture du régime indemnitaire

La commune dispose d'un régime indemnitaire comprenant quinze types d'indemnités qui se déclinent, pour certaines, sur les sept filières d'agents. Ces indemnités font l'objet de sous-classifications par type de paiement ou niveau d'échelon⁶⁷. Il en résulte un dispositif complexe et peu lisible.

⁶⁵ 15 agents promus pour 44 promouvables en 2013, 18 promus pour 37 promouvables en 2014 et quatre promus pour 33 promouvables en 2015. La commune indique prendre en compte un certain nombre d'éléments lié aux besoins du service, aux qualités professionnelles et aux compétences individuelles, telles que définies en 2007 :

- évaluation des besoins du service au regard de l'organigramme des services et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- appréciation des missions et des responsabilités exercées au sein du service ;
- appréciation de l'effort de formation effectué par l'agent associé aux acquis de l'expérience ;
- appréciation des compétences professionnelles et de la manière de servir évaluée sur l'appréciation pondérée des dernières années ;
- examen des situations particulières (ex. absence prolongée d'avancement de grade ou de promotion interne).

⁶⁶ Aucun agent promu en 2013 pour 56 promouvables en 2013, un promu pour 54 promouvables en 2014 et deux promus pour 54 promouvables en 2015.

⁶⁷ L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est versée à six filières mais se décompose en échelle indiciaire de rémunération (E3...E5...NEI...). Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) sont versées mensuellement mais un paiement semestriel supplémentaire vient s'ajouter aux versements mensuels.

Entre 2010 et 2014, le montant global des primes et indemnités versées augmente d'environ 9 %, passant de 0,437 M€ à 0,476 M€.

Cette augmentation ne correspond pas à la baisse moyenne annuelle des effectifs de 2,1 %. En effet, de 2010 à 2014, le nombre d'agents permanents ramenés en ETP est passé de 182,4 à 159,75, soit une baisse de 22,65 ETP.

b - L'indemnité aux anciens musiciens et anciens sapeurs-pompiers

Destinée aux anciens musiciens et anciens sapeurs-pompiers ayant accompli trente années de service et étant âgés de plus de 60 ans, elle s'élève à 30,50 € par bénéficiaire.

La chambre observe que cette pratique « traditionnelle » de la commune⁶⁸, consistant à verser des indemnités à d'anciens agents communaux, ne repose sur aucun texte en vigueur, même si elle reste d'un montant modeste.

c - La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

Les conditions d'attribution de ce complément de rémunération relèvent de catégories d'emplois fixés par voie réglementaire et correspondent à un nombre de points d'indice déterminé, selon les fonctions exercées (décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 modifié).

Le contrôle de correspondance des points de NBI attribués par rapport à la liste des bénéficiaires produite par la commune n'appelle pas d'observation majeure. La part des agents communaux bénéficiant de la NBI se situe entre 17 % (2011) et 14 % (2014), leur nombre passant de 29 en 2011 à 22 en 2014.

La charge représentée par le versement de ce complément de rémunération représente environ 20 000 € entre 2010 et 2013 (soit en moyenne 0,33 % de la masse salariale annuelle en moyenne), pour baisser à 16 000 € en 2014 (0,26 %).

5 - L'action sociale

La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale fait de l'action sociale⁶⁹ une dépense obligatoire et impose aux collectivités territoriales de mettre en œuvre des prestations d'action sociale en faveur de leurs personnels.

Les collectivités en décident du principe, du montant et des modalités.

Le montant total de la charge que représente l'action sociale de la collectivité évolue peu entre 2011 et 2014 (environ 64 000 €), malgré la baisse des effectifs observée, et traduit un montant moyen de dépense consacré par agent, en hausse de 281 € en 2011 à 334 € en 2014.

⁶⁸ Cf. compte rendu du conseil municipal du 4 novembre 2013.

⁶⁹ L'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 définit l'action sociale comme visant : « à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leur famille, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance, des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face aux situations difficiles. »

La commune d'Avranches participe à l'action sociale, essentiellement :

- en adhérant à l'association (loi de 1901) du Comité national d'action sociale pour le personnel des collectivités territoriales (CNAS), dont la participation annuelle est calculée à partir d'un pourcentage de la masse salariale de la collectivité de l'exercice précédent (0,86 % depuis 2012) ; cette participation représentant une charge totale annuelle quasi-stable d'environ 41 000 € en 2011 et en 2014 (181,22 € par agent en 2011 et 218,07 € en 2014) ;
- en participant au financement partiel des garanties de protection complémentaire (santé et prévoyance) ; ce qui représente une charge moyenne stable d'environ 18 000 € entre 2011 (76,64 € par agent) et 2014 (92,87 € par agent).

6 - La masse salariale

a - Analyse en valeur

Par rapport à la baisse des effectifs totaux (permanents et non permanents) en ETP observée entre 2010 et 2014 (- 10,12 %), la masse salariale totale nette non chargée de la commune d'Avranches diminue de 4,98 % durant la période de 2010 (4,23 M€) à 2014 (4,02 M€).

Entre 2011 et 2014, les effectifs totaux en ETP baissent de 11 %, alors que la masse salariale totale nette non chargée se réduit de 3,73 % seulement (de 4,17 M€ à 4,02 M€), cette évolution reposant pour l'essentiel sur la réduction du volume de la rémunération du personnel titulaire de 3,78 M€ à 3,622 M€, dont la rémunération principale (- 4,78 %, de 3,237 M€ à 3,082 M€) et les primes et indemnités (- 0,71 %, de 0,543 M€ à 0,539 M€), contrebalancée essentiellement par la hausse des rémunérations des personnels non titulaires (+ 8,78 %, de 0,292 M€ à 0,317 M€).

Les dépenses totales de personnel chargées se réduisent de 2,8 % entre 2010 (6,03 M€) et 2014 (5,87 M€).

Ces dépenses, exprimées après déduction des remboursements des mises à disposition, observent une baisse de 7,94 % entre 2010 (5,99 M€) et 2014 (5,51 M€).

Le coût annuel moyen d'un agent (effectifs permanents et non permanents), hors remboursement des mises à disposition, augmente de 8,28 % entre 2010 (31 143 €) et 2014 (33 723 €).

Ce même coût, après remboursement des mises à disposition, progresse de 2,4 % entre 2010 (30 916 €) et 2014 (31 660 €).

Durant la période de contrôle, la collectivité, qui n'a pas engagé de démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, emplois et compétences, poursuit, dans un premier temps, un objectif de stabilité de la masse salariale (débat d'orientations budgétaires 2010 et 2012), puis une politique de maîtrise des effectifs et de réorganisation des services déjà engagée (débat d'orientations budgétaires 2013).

A l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2015 (conseil municipal du 10 mars 2015), la commune prévoit une augmentation des frais de personnel de 3 % (+ 175 000 €) qui correspond, selon elle, à une augmentation maîtrisée. Elle précise, toutefois, qu'elle engage une réflexion à chaque départ avant de pourvoir au remplacement.

b - Les facteurs d'évolution de la masse salariale

La quasi-totalité de la baisse de la masse salariale (hors remboursement des mises à disposition) observée entre 2011 et 2014, soit environ - 121 000 €, apparaît faible au regard de la réduction des effectifs en ETP permanents (- 17,2 ETP) et repose sur des baisses de 608 000 € reposant sur les effets du glissement vieillesse technicité (GVT) négatif (- 425 000 €) et ceux de la variation des effectifs permanents (- 183 000 €), contrebalancées par des hausses de 486 000 €, dont 168 000 € relevant de mesures générales, 165 000 € de mesures catégorielles, 121 000 € de GVT positif et 33 000 € de charges sociales.

Selon la commune, les effets des mesures générales et catégorielles (hors charges sociales), appliquées durant les quatre exercices, représentent 333 000 € dont 250 000 € (75 %) ne relevant pas de décisions propres de la commune et 83 000 € (25 %) relevant de ses propres choix (revalorisation des régimes indemnitaires).

E - Conclusion

La commune d'Avranches se caractérise par une masse salariale qui baisse peu, malgré les transferts de service opérés en faveur de l'intercommunalité, et qui continue de peser significativement sur ses dépenses de fonctionnement, en raison d'effectifs qui demeurent importants.

Si la structure et la répartition de ses effectifs ne présentent pas de particularités majeures, au regard des moyennes nationales, elle dispose de marges de progression significatives dans certains domaines de sa gestion des ressources humaines dont :

- la pratique, en matière de recrutement, qui appelle à une application plus stricte des textes ;
- l'application d'une durée annuelle du travail inférieure à la norme légale, engendrant un surcoût annuel d'environ 60 000 € en 2014 ;
- un absentéisme qui, bien que conforme aux valeurs moyennes nationales, observe une hausse importante et peut être évalué à environ 580 000 € par an.

Afin de retrouver des marges de manœuvre financières, la commune doit engager au plus vite une réflexion sur l'ensemble de ces points, ainsi que sur le nécessaire renforcement de la mutualisation de ses services avec l'intercommunalité.

*

ANNEXES

Annexe 1	Les compétences de la CCAMSM en 2015
Annexe 2	L'exemple du suivi des activités du Scriptorial et du musée d'Art et d'Histoire.
Annexe 3	Le budget rattaché (caisse des écoles) et les budgets annexes.
Annexe 4	Le crédit-bail des locaux à une entreprise privée.
Annexe 5	Les opérations d'équipement du budget communal.
Annexe 6	Evolution de la fiscalité de la commune d'Avranches.
Annexe 7	Prospective budgétaire 2015-2019.
Annexe 8	Eléments statistiques relatifs à la gestion locale de la fonction publique territoriale (FIJ Finances publiques locales).
Annexe 9	Les mises à dispositions de personnel entre la commune et la CCAMSM.

Annexe 1 : les compétences de la CCAMSM en 2015

1) Les compétences obligatoires

L'aménagement de l'espace :

- schéma de cohérence territoriale (SCOT) et documents d'urbanisme (PLU) ;
- constitution de réserves foncières et droit de préemption pour compétences communautaires ;
- aménagement numérique du territoire (dont adhésion à Manche Numérique) ;
- mises en œuvre des études et projets de la charte du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel ;
- création et aménagement de ZAC d'intérêt communautaire ;
- financement d'organismes à but architectural, urbanistique et environnemental.

Le développement économique :

- création, aménagement, extension, gestion et promotion du développement des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires et artisanales d'intérêt communautaire ;
- acquisition, construction, location et vente de bâtiments à caractère industriel, commercial ou artisanal ;
- élaboration d'une politique de l'emploi sur le territoire intercommunal ;
- filière équine (complexe de Dragey-Ronthon et soutien aux hippodromes de première catégorie).

La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

2) Les compétences optionnelles

La protection et la mise en valeur de l'environnement :

- collecte, transport, stockage et valorisation des déchets ménagers et assimilés et recyclables ;
- assainissement collectif et non collectif (hors réseaux eaux pluviales) ;
- études et travaux sur les cours d'eau ;
- gestion des espaces littoraux du conservatoire du littoral, nettoyage des plages, prévention et surveillance des baignades.

Politique du logement et du cadre de vie :

- mise en œuvre et suivi d'une politique du logement social d'intérêt communautaire (PLH, observatoire habitat) ;
- aménagement et gestion d'une aire d'accueil des gens du voyage ;
- réseaux de chaleur (capacité supérieure à un Méga Watt).

Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs :

- Création et gestion d'équipements liés à l'enseignement artistique, la politique culturelle, aux bibliothèques et aux sports d'intérêt communautaire.

L'action sociale d'intérêt communautaire :

- petite enfance (relais d'assistantes maternelles, ludothèques...)
- accueil des professionnels de santé ;
- accueil de loisirs sans hébergement ;
- frais de fonctionnement des classes de soutien aux enfants en difficulté ;
- contrat Enfance-Jeunesse.

3) *Les compétences facultatives*

Transports :

- gestion des transports à la demande, sur délégation du département, et des transports scolaires des élèves vers les équipements communautaires ;
- gestion d'un aérodrome.

Tourisme :

- actions touristiques (mise en place et gestion d'un office de tourisme intercommunal, actions de promotion du tourisme et soutien d'initiatives touristiques) ;
- aménagement et équipement de sites touristiques.

Gestion des sentiers de randonnée et vélo-routes.

Politique culturelle (hors muséographies de compétences communales).

Gestion de l'enseignement musical.

Secours et incendie :

- participation à la construction des centres de secours du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) ;
- renforts saisonniers pour la sécurité civile sur le Mont-Saint-Michel.

Construction, gestion et financement des gendarmeries.

Audiovisuel :

- financement de la mise en place d'une borne par TDF ;
- gestion subventions.

Etudes de faisabilité pour l'implantation d'éoliennes.

Mandats de maîtrise d'ouvrage public.

Annexe 2 : l'exemple du suivi des activités du Scriptorial et du Musée d'Art et d'Histoire

Pour l'activité du Scriptorial, les éléments statistiques sont centrés sur l'exploitation du site (achat des articles à commercialiser dans la boutique, entrées du public et recettes des ventes boutiques).

Montants en €	2010	2011	2012	2013	2014
Achats articles boutique	70 115	70 127	55 904	63 949	21 946
Recettes entrées	134 346	133 619	116 635	108 689	95 163
Recettes ventes boutique	93 122	86 687	86 840	70 158	66 752
Total recettes	227 468	220 306	203 475	178 847	161 915
Δ Recettes – Achats	157 353	150 179	147 571	114 898	139 969

Source : Commune d'Avranches

Entre 2007 (première année pleine d'exploitation) et 2013, le montant des achats a baissé de 29 % (de 90 198 € à 63 949 €) et les recettes ont baissé de 41 % (304 649 € en 2007 pour 178 847 € en 2013). Entre 2010 et 2014, la baisse des recettes (billets d'entrée et ventes boutiques) est de 29 % (de 227 468 € à 161 915 €), et celles des achats de 69 % (de 70 115 € à 21 946 €). L'excédent (recettes - achats) se réduit de 11 % : de 157 353 € en 2010 à 139 969 € en 2011.

La différence entre les recettes des entrées et les ventes de la boutique, d'une part, et les achats d'articles commercialisés en boutique, d'autre part, affiche un excédent en 2013 (environ 115 000 €) mais qui est en baisse par rapport à 2010 (157 353 €) et par rapport à 2007 (214 451 €).

Pour le musée d'Art et d'Histoire (comme le Scriptorial, ce musée enregistre une baisse de fréquentation - cf. *supra*), les éléments communiqués par la commune portent sur un coût partiel (hors charges des personnels des services fonctionnels et techniques et dette) montrant une évolution de charge nette de 6 700 € en 2010 pour 4 065 € en 2014, en investissement, et de 37 248 € en 2010 pour 25 100 € en 2014, en fonctionnement.

Coût partiel du musée, hors dépenses indirectes (services fonctionnels, interventions des services techniques, dette) en 2014

Exercice budgétaire sous-fonction 3220	Solde recettes - dépenses	
	Investissement	fonctionnement
2010	-6 679,22 €	-37 247,59 €
2011	-11 383,71 €	-40 686,19 €
2012	-23 539,46 €	-38 140,97 €
2013	-36 652,09 €	-33 538,83 €
2014	-4 064,94 €	-25 096,00 €

Annexe n° 3 : le budget rattaché (caisse des écoles) et les budgets annexes

Budget annexe des activités assujetties à la TVA - M14						
Exercices	Libellé	2010	2011	2012	2013	2014
fonctionnement	<i>autres charges de gestion courante</i>			9 938	14 861	
	<i>charges financières</i>	132 260	122 852	110 735	113 458	114 014
	total charges	132 260	122 852	120 673	128 319	114 014
	<i>autres produits de gestion courante</i>	145 258	129 574	128 110	127 514	131 783
	<i>produits exceptionnels</i>				39 801	1 791 337
	total produits	145 258	129 574	128 110	167 315	1 923 120
	Résultat	12 998	6 722	7 437	38 996	1 809 106
investissement	<i>immobilisations en cours</i>	15 942	15 032		3 697	84 023
	<i>emprunts et dettes assimilées</i>	6 294	6 532	7 670	7 957	8 254
	total dépenses	22 236	21 564	7 670	11 654	92 277
	<i>immobilisations en cours</i>					175
	<i>emprunts et dettes assimilées</i>		17 000			
	<i>excédent de fonctionnement</i>			5 976	7 670	20 627
	total recettes	0	17 000	5 976	7 670	20 802
	Résultat	-22 236	-4 564	-1 694	-3 984	-71 475
Budget annexe du réseau d'alimentation en eau - M49						
exercices		2010	2011	2012	2013	2014
exploitation	<i>charges à caractère général</i>				31 202	116 662
	<i>autres charges de gestion courante</i>					
	<i>charges financières</i>	631	611	1 524	701	550
	<i>autres charges</i>	24 136	24 462	24 964		
	<i>charges exceptionnelles</i>	15 061			46 000	6 858
	total charges	39 828	25 073	26 488	77 903	124 070
	<i>produits des services</i>	75 132	76 225	60 453	163 092	214 637
	<i>autres produits de gestion courante</i>	25 665	28 503	26 741	25 363	
	<i>produits exceptionnels</i>	595		15 947	5 494	
	total produits	101 392	104 728	103 141	193 949	214 637
	Résultat	61 564	79 655	76 653	116 046	90 567
investissement	<i>opérations d'équipement</i>	205 391	137 985	76 401	221 342	0
	<i>Dotations</i>					57 140
	<i>emprunts et dettes assimilées</i>	2 066	2 085	5 578	2 125	777
	total dépenses	207 457	140 070	81 979	223 467	57 917
	subvention d'investissement	16 848	10 512		56 836	
	emprunts et dettes assimilées	20 540			130 000	
	Réserves	82 500				
	total recettes	119 888	10 512	0	186 836	0
	Résultat	-87 569	-129 558	-81 979	-36 631	-57 917
Budget rattaché de la caisse des écoles -M14						
exercices		2010	2011	2012	2013	2014
fonctionnement	<i>autres charges de gestion courante</i>	3 301	3 300	3 720	4 231	4 464
	total charges	3 301	3 300	3 720	4 231	4 464
	<i>dotations et participations</i>	3 300	3 300	3 500	4 975	5 000
	total produits	3 300	3 300	3 500	4 975	5 000
investissement	Résultat	-1	0	-220	744	536
	total dépenses	0	0	0	0	0
	total recettes	0	0	0	0	0
	Résultat	0	0	0	0	0

Annexe n° 4 : le crédit-bail à une entreprise privée

Extrait du rapport de la CRC de 2008 : « Le 19 novembre 2001, la ville d'Avranches devenait propriétaire d'un ensemble immobilier à usage industriel et, simultanément, elle le mettait à disposition d'une entreprise privée par un contrat de crédit-bail. Le coût d'acquisition a été de 0,61 M€, financé par emprunt en totalité. Le montant annuel du loyer fixé est de 72 735 € HT, soit 872 820 € HT au final couvrant le remboursement en capital et en intérêts. Le bail est consenti pour une durée de douze ans commençant à courir le 20 juillet 2003 au plus tard. La cession est possible à compter de la huitième année (2015) avec paiement du solde de l'emprunt, augmenté de six mois d'intérêts au taux légal et d'une somme de 60 979,61 €. »

Cette entreprise (50 salariés) fabrique des emballages en bois (agriculture et ostréiculture) et verse les annuités du crédit-bail correspondant à des locaux industriels et administratifs à la commune (budget annexe activités soumises à la TVA).

Un incendie survenu le 20 avril 2013 détruit le hangar de stockage utilisé par l'entreprise

La commune décide de reconstruire ces locaux (estimation de 3,5 M€) et de percevoir les indemnités de l'assureur de l'entreprise afin de poursuivre l'application du crédit-bail (délibération du 1^{er} juillet 2013).

Par délibération du 4 novembre 2013, la commune accepte que l'entreprise perçoive de sa société d'assurance le montant correspondant au titre des travaux de réparation qu'elle a fait réaliser sur les locaux administratifs et sur l'atelier de fabrication, pour 200 000 €, l'assureur ayant déjà réglé environ 248 000 € pour les travaux de démolition et d'évacuation de l'entrepôt.

La commune accepte le solde des indemnités de l'assureur de l'entreprise pour 2,142 M€ (délibération du 24 avril 2014) et décide de reconstruire cette surface de stockage de 5 000 m², pour un montant total estimé de 2,31 M€ HT, dont 322 000 € pris en charge par l'entreprise au titre d'aménagements qu'elle a demandés (délibération du 26 janvier 2015).

Au 21 mai 2015, le bilan de réalisation des travaux (marchés de 11 lots) est de 2,655 M€ TTC, auxquels s'ajoutent 0,328 M€ TTC d'études, dont maîtrise d'œuvre et d'acquisitions foncières, soit un total de 2,983 M€.

En ce qui concerne le financement, le principal de l'indemnité d'assurance a été perçu en 2014 par la commune en recettes, dans le budget annexe « Activités soumises à la TVA », pour 1,79 M€. La perception du solde d'indemnités d'assurance par la commune est conditionnée par la production de justificatifs. La commune a aussi prévu la cession de la parcelle à l'entreprise pour 19 000 €⁷⁰.

Le conseil municipal du 22 octobre 2015 approuve la levée d'option de la part de l'entreprise pour environ 61 000 € (valeur résiduelle du site tel que prévu au contrat de crédit-bail).

A ce jour, la levée d'option de l'entreprise (formalisée par une lettre, depuis mai 2015) n'est pas effective dans la mesure où les locaux reconstruits à neuf ont vu leur date de réception, initialement prévue pour juillet 2015, reportée à deux reprises jusqu'au 30 novembre 2015. L'acte de transfert de propriété permettant l'effectivité de levée d'option doit encore être établi devant notaire.

⁷⁰ La délibération du 22 octobre 2015 précise que la réalisation de la vente par acte authentique doit être précédée de la réception des travaux et fera l'objet de la signature d'un procès-verbal, selon un acte notarié du 23 juillet 2015.

Annexe n° 5 : les opérations d'équipement du budget communal

opération d'équipement n°		début	cumul antérieur 2010	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	BP 2015	2016	2017	cumul 2010 à 2014 (C)	part D sur C
1001 travaux d'aménagement des bâtiments communaux	D	1997	12 798 173	1 434 630	1 260 741	430 365	183 206	216 713	537 000	3 281 000	1 246 000	3 525 655	31%
	R		796 638	252 103	283 935	153 094	273 010	43 207	10 000	444 000	0	1 005 349	
1003 voirie urbaine et eaux pluviales	D	1997	14 732 237	1 234 915	448 444	885 662	881 843	1 289 464	1 322 000	1 151 300	245 000	4 740 328	42%
	R		2 244 514	337 565	124 645	142 613	130 727	129 847	102 000	177 000	0	865 397	
1004 travaux jardin des plantes	D	1997	1 347 468	1 831				0		100 000		1 831	0%
	R		491 982	0				0				0	
1010 équipements scolaires	D	1997	2 304 473	6 176	15 324	7 741	5 409	13 036	18 500	18 500	18 500	47 686	0%
	R		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1011 matériel services techniques	D	1997	2 631 641	127 717	146 962	164 561	102 783	139 476	130 000	230 000	230 000	681 499	6%
	R		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1012 équipements sportifs divers	D	1997	3 951 794	97 235	182 189	552 261	24 792	105 575	670 000	265 000	25 000	962 052	9%
	R		1 114 511	33 292	92 868	85 967	67 746	34 808	275 750	192 000	0	314 681	
1015 informatique nouvelles technologies	D	1999	1 017 277	71 735	22 122	104 095	95 267	85 560	87 730	75 000	50 000	378 779	3%
	R		0	0	0	0	6 472	0	0	0	0	6 472	
1016 équipements, mobilier	D	1999	701 361	40 463	36 820	15 993	33 258	10 143	50 000	50 000	50 000	136 677	1%
	R		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
1017 actions culturelles et touristiques	D	1999	486 142	13 340	13 434	43 707	23 180	41 116	117 400	66 500	35 000	134 777	1%
	R		188 393	2 648	9 207	1 528	0	6 104	43 000	0	0	19 487	
1021 restauration des remparts	D		800 773	0				3 093	435 000	190 000	100 000	3 093	0%
	R		428 961	38 474				0	305 000	10 000	0	38 474	
00100 améliorations prise eau Braize BUDGET EAU (transfert au 1/01/2014 au SMPGA production eau)	D	1998		64 056	42 853	24 203	150 101	Transfert au SMPGA				281 213	2%
	R			16 848	10 512	768	56 836					84 964	
00102 renouvellement réseau centre-ville BUDGET EAU (idem opération n° 00200)	D							240 150	30 000	30 000	0	0	
	R							0	0	0	0	0	
00200 renouvellement réseau centre-ville BUDGET EAU (opération 4 en 1997 travaux de renforcement A.E.P.)	D			141 335	95 131	40 674	0	0				277 140	2%
	R			0	0	0	0	0				0	
00700 installations, stockage, traitement BUDGET EAU	D			0	0	11 523	71 241	Transfert au SMPGA				82 764	1%
	R			0	0	0	0					0	
Cumul	D		40 771 339	3 233 433	2 264 020	2 280 785	1 571 080	1 904 176	3 607 780	5 457 300	2 029 500	11 253 494	100%
	R		5 264 999	680 930	521 167	383 970	534 791	213 966	735 750	823 000	0	2 334 824	
décomposition des recettes (budget principal Ville)													
emprunts nouveaux				800 000	800 000	500 000	550 000	0	1 245 250			2 650 000	
emprunts régularisations sur exercices						112 924						112 924	
FCTVA				270 439	317 787	460 882	314 325	333 535	304 000			1 696 968	
TLE (cptes 10223 et 10226)				23 709	18 935	31 065	17 929	13 076	13 000			104 714	
Subventions				664 008	510 656	383 204	477 957	213 965	735 750			2 249 790	
recettes totales				1 758 156	1 647 378	1 488 075	1 360 211	560 576	2 298 000	0	0	6 814 396	

Annexe n° 6 : évolution de la fiscalité de la commune d'Avranches

1 - Evolution de la structure de la fiscalité d'Avranches

<i>panier fiscal</i>	CA 2010	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	BP 2015 + DM 3 du 28/09/2015	réalisé au 23/10/2015
contributions directes	3 859 053	3 918 099	4 003 305	4 067 598	4 059 116	4 108 717	355 604,00
Taxe additionnelle droits de mutations	162 200	192 589	190 853	147 460	149 681	135 000	136 458,74
taxe sur l'électricité	160 703	170 743	180 178	199 086	184 293	175 000	141 916,65
impôt sur les spectacles	48				4 050	0	
Sous-total 1	4 182 004	4 281 431	4 374 336	4 414 144	4 397 140	4 418 717	633 979,39
Alloc. Compens. TH-74835	261 773	272 355	277 200	264 653	274 630	288 320	288 320,00
Alloc. Compens. FB-74834	34 700	36 088	28 789	26 668	20 446	13 559	13 559,00
Alloc. Compens. TP	79 775						
Etat compensation titre CET 74833		74 830	61 747	51 668	40 668	26 868	26 868,00
FDPTP	285 408	288 252	551 503	0	465 965	218 000	
autres (cpte 7488 suppression taxe en 2010; dotation de compensation diminution des droits de mutation en 2012 et 2014, cptes 74838 et 7482)	2 544		2 640		892		
Sous total 2	664 200	671 525	921 879	342 989	802 601	546 747	328 747,00
FNGIR							
FPIC (DM 3 du 28/09/2015)				44 224	57 656	99 708	24 927,00
Sous total 3	0	0	0	44 224	57 656	99 708	24 927,00
Attribution de compensation	1 269 004	1 269 004	1 269 004	965 956	939 014	939 000	548 156,00
Sous total 4	1 269 004	1 269 004	1 269 004	965 956	939 014	939 000	548 156,00
Total	6 115 208	6 221 960	6 565 219	5 767 313	6 196 411	6 004 172	1 535 809,39
Atténuations de produits (Dépenses)	2010	2011	2012	2013	2014	2 015	réalisé au 23/10/2015
FNGIR (si commune contributrice)							
Fonds de péréquation horizontale (FPIC) si commune contributrice			0	0	0	0	
Total (5)	0	0	0	0	0	0	0,00
TOTAL GENERAL (1+2+3+4-5)	6 115 208	6 221 960	6 565 219	5 767 313	6 196 411	6 004 172	1 535 809,39

Source : compte administratif commune d'Avranches

2 - Evolution de l'attribution de compensation (AC)

en euros	2012	2013	2014	2015 (prév)
		1 269 004	1 269 004	915 807*
Transfert culture			118 550	-158 807
Impact réel service mutualisé communication			107 195	+26 591
Impact réel service mutualisé bureau d'études			127 452	+42 869
Impact corrige des services mutualises			+50 149*	
Compétence EPN				-25 990
Transfert de compétences CLSH				-176566
Charge restituée subvention culture				+2 000
Impact services mutualises				+69460
Montant de l'AC inscrit au compte administratif	1 269 004	965 956*	939 014	

* Ce montant a été pris comme référence pour le calcul de l'AC 2014 en tenant compte de la déduction de l'impact corrigé des services mutualisés pour 2013 (965 956 - 50 149 € = 915 807 €).

Source : Commune d'Avranches

3 - Evolution des bases fiscales

Evolution des bases d'imposition							
en milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	6 854	6 941	7 146	7 427	7 368	7 440	7,50%
TFB	7 269	7 409	7 507	7 774	7 866	7 983	8,21%
TFNB	53	54	55	54	55	52	3,77%
Total	14 176	14 404	14 708	15 255	15 289	15 475	7,85%
Evolution des bases nettes par habitant							
en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	780	794	818	857	857	865	9,87%
TFB	827	847	859	897	915	928	10,64%
TFNB	6	6	6	6	6	6	0,00%
Total	1 613	1 647	1 683	1 760	1 778	1 799	10,23%
Evolution des bases nettes moyenne de la strate							
en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	1 166	1 211	1 252	1 287	1 290	ND	10,63%
TFB	1 094	1 132	1 163	1 187	1 198	ND	9,5%
TFNB	13	13	13	13	14	ND	7,69%
Total	2 273	2 356	2 428	2 487	2 502	ND	9,41%

Source : DGFIP

4 - L'évolution des taux

Evolution des taux d'imposition de la commune							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	23,62	23,62	23,62	22,44	22,44	22,44	-5,00%
TFB	30,31	30,31	30,31	30,31	30,31	30,31	0,00%
TFNB	39,93	39,93	39,93	37,93	37,93	37,93	-5,01%
Evolution des taux d'imposition moyenne nationale de la strate							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	Evol 2014/2010	
TH	23,50	23,80	23,80	23,90	23,95	1,91%	
TFB	19,70	19,90	20,00	20,10	20,20	2,54%	
TFNB	48,20	48,60	48,80	48,90	48,50	0,62%	

Source : DGFIP- Commune d'Avranches et retraitement CRC

5 - L'évolution des produits

en milliers d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	1 656	1 640	1 688	1 667	1 653	1 669	-0,18%
TFB	2 248	2 246	2 275	2 356	2 384	2 420	6,05%
TFNB	21	21	22	20	21	20	0,00%
Total	3 925	3 907	3 985	4 043	4 058	4 109	3,39%
Δ produit %	3,80%	-0,46%	2,00%	1,46%	0,37%	1,26%	
Evolution des produits nets par habitant							
en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015 Prévis	Evol 2014/2010
TH	184	187	193	192	193	194	4,89%
TFB	251	257	260	272	277	281	10,36%
TFNB	2	2	3	2	2	2	0,00%
Total	437	446	456	466	472	477	8,01%
Evolution des produits nets moyenne de la strate							
en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	167	174	180	185	187	ND	11,98%
TFB	225	236	242	247	249	ND	10,67%
TFNB	8	8	8	8	8	ND	0,00%
Total	400	418	430	440	444	ND	11,00%

Source : DGFIP

6 - L'évolution de la part des foyers fiscaux imposables

Nombre et par en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
Nombre de foyers fiscaux imposables	2198	2181	2157	2157	2439	NC	10,96%
Taux/total foyers imposables %	43,60 %	43,40 %	43,50 %	43,50 %	49,80 %	NC	
Nombre de foyers fiscaux non imposables	2844	2844	2801	2801	2458	NC	-13,57%
Taux/total foyers non imposables %	56,40 %	56,60 %	56,50 %	56,50 %	50,20 %	NC	
Nombre total de foyers fiscaux	5042	5025	4958	4958	4897	NC	-2,88%
Taux global foyers %	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
EVOLUTION TAUX FOYERS FISCAUX MOYENNE DES COMMUNES							
Moyenne nationale							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
Taux foyers fiscaux imposables	55,10	55,00	54,8	54,70	60,30	NC	8,62%
Taux foyers fiscaux non imposables	44,90 %	45,00 %	45,20 %	45,30 %	39,70 %	NC	-13,10%
Total taux	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Moyenne région Basse-Normandie							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
Taux foyers fiscaux imposables	46,40 %	45,20 %	46,40 %	46,80 %	52,90 %	NC	12,28 %
Taux foyers fiscaux non imposables	53,60 %	54,80 %	53,60 %	53,20 %	47,10 %	NC	-13,80%
Total taux	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Moyenne Manche							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
Taux foyers fiscaux imposables	46,40 %	43,40 %	43,50 %	40,90 %	49,00 %	NC	5,30%
Taux foyers fiscaux non imposables	53,60 %	56,60 %	56,50 %	59,10 %	51,00 %	NC	-4,85%
Total taux	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

7 - L'évolution du montant du revenu moyen imposable

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
Commune d'Avranches	19 673	20 299	19 667	19 667	20 895	NC	6,21%
Moyenne communes Manche	20 063	20 299	19 667	18 247	20 197	NC	0,67%
Moyenne communes Basse-Normandie	19 667	19 040	19 260	19 579	20 719	NC	5,35%

8 - Evolution de la fiscalité consolidée (commune + intercommunalité)

Evolution des taux d'imposition de la communauté de communes Avranches Mont-Saint-Michel							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
TH	0,00	9,23	9,23	9,23	10,83	10,83	
TFB	0,00	0,00	0,00	0,00	2,94	2,94	
TFNB	0,00	2,14	2,14	2,14	11,01	11,01	
Coefficient d'intégration fiscale de la CCAMSM							
	0,350089	0,367944	0,359281	0,365548	0,428219	0,374846	
Evolution des taux d'imposition consolidés (commune Avranches + CC Avranches Mont-Saint-Michel)							
en %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evol 2014/2010
TH	23,62	32,85	32,85	31,67	33,27	33,27	40,86%
TFB	30,31	30,31	30,31	30,31	33,25	33,25	9,70%
TFNB	39,93	42,07	42,07	40,07	48,94	48,94	22,56%
							16,33%

Annexe 7 : prospective budgétaire 2015-2019

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 181 990	4 281 220	4 374 337	4 414 145	4 397 140	4 197 140	3 997 140	3 797 140	3 597 140	3 397 140
+ Ressources d'exploitation	1 022 315	1 017 395	1 032 172	1 180 918	1 154 766	1 190 563	1 227 471	1 265 522	1 304 753	1 345 201
= Produits "flexibles" (a)	5 204 305	5 298 615	5 406 509	5 595 063	5 551 905	5 387 703	5 224 611	5 062 662	4 901 893	4 742 341
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 079 709	4 020 044	4 236 834	3 525 811	3 901 822	3 858 902	3 816 454	3 774 473	3 732 954	3 691 891
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 269 004	1 269 004	1 269 004	1 010 180	996 670	1 196 004	1 435 205	1 722 246	2 066 695	2 066 695
= Produits "rigides" (b)	5 348 713	5 289 048	5 505 838	4 535 991	4 898 492	5 054 906	5 251 659	5 496 719	5 799 649	5 758 586
= Produits de gestion (a+b= A)	10 635 585	10 587 662	10 912 347	10 131 054	10 450 397	10 442 609	10 476 269	10 559 381	10 701 542	10 500 927
Charges à caractère général	2 283 348	2 271 269	2 216 290	2 074 703	2 112 442	2 218 064	2 328 968	2 445 416	2 567 687	2 696 071
+ Charges de personnel	6 035 615	6 000 861	6 197 407	6 034 744	5 873 916	6 050 134	6 231 638	6 418 587	6 611 145	6 809 479
+ Subventions de fonctionnement	499 680	470 247	456 187	469 838	478 356	473 094	467 890	462 743	457 653	452 618
+ Autres charges de gestion	258 765	299 055	278 053	264 197	564 030	685 296	753 826	829 209	912 129	1 003 342
= Charges de gestion (B)	9 077 407	9 041 433	9 147 938	8 843 481	9 028 744	9 426 588	9 782 321	10 155 955	10 548 614	10 961 511
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 558 178	1 546 230	1 764 409	1 287 573	1 421 653	1 016 021	693 948	403 426	152 928	-460 584
<i>en % des produits de gestion</i>	14,7%	14,6%	16,2%	12,7%	13,6%	10%	7%	4%	1%	-4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-283 559	-321 023	-329 202	-301 042	-290 463	-300 000	-265 699	-238 875	-213 357	-189 147
= CAF brute	1 306 188	1 266 939	1 489 847	1 145 650	1 160 742	716 021	428 249	164 551	-60 429	-649 731
- Dotations nettes aux amortissements	274 199	268 263	218 930	237 397	270 299	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
= Résultat section de fonctionnement	1 031 990	998 676	1 270 917	890 984	890 443	416 021	128 249	-135 449	-360 429	-949 731
CAF brute	1 306 188	1 266 939	1 489 847	1 145 650	1 160 742	716 021	428 249	164 551	-60 429	-649 731
- Annuité en capital de la dette	849 794	809 140	744 819	697 374	687 142	714 163	796 851	798 544	778 688	686 206
= CAF nette ou disponible (C)	456 395	457 799	745 028	448 276	473 600	1 858	-368 602	-633 993	-839 117	-1 335 937
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	23 709	18 935	31 065	17 930	470	470	470	470	470	
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	270 439	317 787	460 882	314 325	333 535	333 535	333 535	333 535	333 535	
+ Subventions d'investissement reçues	664 008	510 657	349 022	477 957	213 966	213 966	213 966	213 966	213 966	
+ Produits de cession	936 200	623 759	2 322	461 895	103 795	103 795	103 795	103 795	103 795	
+ Autres recettes	0	0	0	0	12 606	12 606	12 606	12 606	12 606	
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 894 356	1 471 137	843 291	1 272 107	664 372	664 372	664 372	664 372	664 372	=
= Financement propre disponible (C+D)	2 350 751	1 928 936	1 588 318	1 720 383	1 137 972	295 770	30 379	-174 744	-671 565	
- Dépenses d'équipement	3 110 539	2 126 041	2 204 390	1 339 181	1 904 176	5 475 300	2 029 500	2 000 000	2 000 000	PPI
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-767 852	-198 610	-619 377	364 939	-766 204	-5 179 530	-1 999 121	-2 174 744	-2 671 565	
Nouveaux emprunts	800 000	800 000	612 924	550 000	0	0	0	0	0	
Mobilisation (-) reconstitution (+) du fonds de roulement net global	32 148	601 390	-6 453	914 939	-766 204	-5 179 530	-1 999 121	-2 174 744	-2 671 565	

Annexe 8 : éléments statistiques relatifs à la gestion locale de la fonction publique territoriale (FIJ Finances publiques locales)

Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique.

Catégories	2010				2011				2012				2013			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	8	23	137	168	9	24	135	168	7	24	144	175	5	20	139	164
Non titulaires	1	2	16	19	1	2	12	15	2	2	7	11	2	1	8	11
dont :																
Emplois de direction	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Collaborateur cabinet *	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Emplois aidés	0	0	16	16	0	0	12	12	0	0	7	7	0	0	8	8
Nombre total des agents	9	25	153	187	10	26	147	183	9	26	151	186	7	21	147	175
Nombre total des agents hors emplois aidés	9	25	137	171	10	26	135	171	9	26	144	179	7	21	139	167

2014				Evolution 2014/2010				au 1/07/2015			
A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
5	18	129	152	-3	-5	-8	-16	6	19	125	150
2	1	8	11	1	-1	-8	-8	1	1	11	13
1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1
0	0	8	8	0	0	-8	-8	0	0	11	11
7	19	137	163	-2	-6	-16	-24	7	20	136	163
7	19	129	155	-2	-6	-8	-16	7	20	125	152

T : Total toutes catégories

* Au sens de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984

Répartition des effectifs en équivalents temps plein (ETP) permanents au 31 décembre, selon la nature et la catégorie hiérarchique

Catégories	2010				2011				2012				2013			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	7,9	21,7	134,85	164,45	8,9	22,9	130,65	162,45	6,95	22,95	141,2	171,1	5	19,3	136,45	160,75
Non titulaires	1	1,5	15,45	17,95	1	1,5	12	14,5	2	1,5	7	10,5	2	0,5	8	10,5
dont :																
Emplois de direction	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Collaborateur cabinet *	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5	0	0,5
Emplois aidés	0	0	15,45	15,45	0	0	12	12	0	0	7	7	0	0	8	8
Nombre total des agents	8,9	23,2	150,3	182,4	9,9	24,4	142,65	176,95	8,95	24,45	148,2	181,6	7	19,8	144,45	171,25
Nombre total des agents hors contrats aidés	8,9	23,2	134,85	166,95	9,9	24,4	130,65	164,95	8,95	24,45	141,2	174,6	7	19,8	136,45	163,25

2014				Evolution 2014/2010				Au 1/07/2015			
A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
5	17,5	126,75	149,25	-2,9	-4,2	-8,1	-15,2	6	18,4	122,95	147,35
2	0,5	8	10,5	1	-1	-7,45	-7,45	1	1	11	13
1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
0	0,5	0	0,5	0	0	0	0	0	1	0	1
0	0	8	8	0	0	-7,45	-7,45	0	0	11	11
7	18	134,75	159,75	-1,9	-5,2	-15,55	-22,65	7	19,4	133,95	160,35
7	18	126,75	151,75	-1,9	-5,2	-8,1	-15,2	7	19,4	122,95	149,35

T : Total toutes catégories

* Au sens de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984

Répartition des effectifs permanents en ETP au 31 décembre, selon le temps de travail et la catégorie hiérarchique

Catégories	2010				2011				2012				2013			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Temps plein	8	17	133	158	9	20	128	157	8	20	134	162	7	16	131	154
Temps partiel	0,9	5,7	15,7	22,3	0,9	3,9	12,55	17,35	0,95	3,95	12,1	17		3,3	11,35	14,65
Temps non complet		0,5	1,6	2,1		0,5	2,1	2,6		0,5	2,1	2,6		0,5	2,1	2,6
Nombre total des agents	8,9	23,2	150,3	182,4	9,9	24,4	142,65	176,95	8,95	24,45	148,2	181,6	7	19,8	144,45	171,25

2014				Evolution 2014/2010				Au 1/07/2015			
A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
7	15	121	143	-2	-2	-13	-17	7	16	122	145
0	2,5	12,4	14,9	-0,9	-3,2	-2,1	-6,2	0	3,4	10,6	14
	0,5	1,35	1,85			-0,25	-0,25	0	0	1,35	1,35
7	18	134,75	159,75	-2,9	-5,2	-15,35	-23,45	7	19,4	133,95	160,35

Evolution du nombre de saisonniers et vacataires (non permanents)

Catégories	2010			2011			2012			2013			2014		
	EP	ETP	MSC	EP	ETP	MSC	EP	ETP	MSC	EP	ETP	MSC	EP	ETP	MSC
Saisonniers	58	4,72	96 124	63	9,74	132 645	61	4,62	106 724	64	5,1	118 025	54	4,25	110 190
vacataires	2		219	2		398	2		1 025						
remplacement titulaire indisponible	2	1,68	39 484	2	1,12	19 083	5	1,83	54 668	4	1,05	25 454	3	2,18	56 067
autres accroissement temporaire activités	5	5	48 081	8	8	63 481	7	7	110 271	6	6	100 873	8	8	87 466
Nombre total des agents	67	11,4	183 908	75	18,86	215 607	75	13,45	272 688	74	12,15	244 352	65	14,43	253 723

Evolution 2014/2010			Au 1/07/2015		
EP	ETP	MSC	EP	ETP	MSC
-4	-4	14 066	5	0,16	6 962
-2	-2	-219			
1	0,5	16 583	2	0,6	17 616
3	3	39 385	10	10	87 797
-2	-2,5	69 815	17	10,76	112 375

EP : Effectifs physiques
ETP : Effectifs en ETP
MSC : Masse salariale chargée

La répartition des effectifs permanents par filière (en ETP)

Filières d'emplois (hors contrats aidés)	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2010	Evolution 2014/2011
Administrative	31,7	31,8	31,7	29,9	28,15	-3,55	-3,65
Technique	96,75	94,85	103,05	96,05	88,3	-8,45	-6,55
Culturelle	10,3	10	10,35	6,8	6,6	-3,7	-3,4
Sportive	2	2	2	1	1	-1	-1
Médico-sociale	9,3	8,3	9,5	9,5	7,7	-1,6	-0,6
Sociale						0	0
Police municipale	4	4	4	4	4	0	0
Incendie et secours						0	0
Animation	12,9	14	14	16	16	3,1	2
Total	166,95	164,95	174,6	163,25	151,75	-15,2	-13,2

Evolution des flux d'entrées et de sorties des effectifs permanents (en ETP)

	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution 2014/2010
Flux de sortie						
Départ à la retraite	3	12	3	3,9	9,55	31,45
Mutation	2	1	1	9,95	5,3	19,25
Disponibilité, congé parental	0	0	1	0	0	1
Départ en détachement	0	0	0	1	1	2
Fin de détachement	0	0	0	0	0	0
Démission	2	0	1	0	0	3
Fin de contrat	0	0	0	0	0	0
Décès	0	0	0	1	0	1
Licenciement	0	0	0	0	0	0
Autres cas [1]	0	0	0	0	0	0
Total sorties	7	13	6	15,85	15,85	57,7
Flux d'entrée						
Concours	0	0	0	0	0	0
Recrutement direct [2]	6	12	13	4	4	39
Recrutement de contractuels	0	0	1	0	0,5	1,5
Mutation	1	1	0	0	0	2
Réintégration [3]	0	0	0	0	0	0
Détachement	0	0	0	0	0	0
Autres cas [4]	0	0	0	0	0	0
Total entrées	7	13	14	4	4,5	42,5
Solde entrées – sorties = évolution des effectifs au 31 décembre	0	0	8	-11,85	-11,35	-15,2

[1] Décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, etc.

[2] Les recrutements directs sans concours permettent l'accès aux premiers grades des corps de catégorie C (adjoint administratif, technique, animation, etc.).

[3] Réintégration après mise en disponibilité ou détachement.

[4] Réintégration après décharge de service pour exercice de mandats syndicaux, congé formation, départ en congé de fin d'activité, etc.

Le remplacement des départs en retraite

Remplacement des départs à la retraite (en ETP)	2011	2012	2013	2014
Nombre total des entrées	13	14	4	4,5
Nombre de sorties autres que les départs à la retraite	1	3	11,95	6,3
Nombre de départs à la retraite	12	3	3,9	9,55
Taux de remplacement des départs à la retraite	100%	367 %	-204%	-19%

Impact du processus de mutualisation sur les effectifs

	2011	2012	2013	2014	Total
Mises à disposition					
Nombre d'emplois en ETP	/	0,08	1,43	13,13	14,64
Masse salariale en €	/	3 074	45 616	321 091	369 782
Services communs					
Nombre d'emplois en ETP	/	/	5,25	2,95	8,2
Masse salariale en €	/	/	190 000	110 266	300 262

Les éléments du coût de la réforme des rythmes scolaires (année 2014)

Coûts directs en euros	Nombre de postes	Quotité de travail	Masse salariale	Nombre de postes	Quotité de travail	Masse salariale
	2014	2014	2014	2015	2015	2015
Agents en postes mobilisés	22	1 420	24 431	22	2 474	50 936
Recrutement de non titulaires	5	414	6 987	3	361	5 586
Contrats d'avenir	3	273	3 372	6	640	8 441
Autres						
Total	30	2107 heures	34 790	31	3 475 heures	64 963

Coûts indirects	Montant	Montant
	2014	2015
Association conventionnée	1 224	3 444
Marché de prestation de service	3 000	3 000
Coûts d'utilisation de structures communales ou intercommunales		
Total	4 224	6 444

Recettes perçues en euros	2014	2015
Aides conventionnées CAF	7 499	15 896
Fonds d'amorçage	9 550	18 350
Autres... (préciser)		
Total des recettes	17 049	34 245

Congés et durée hebdomadaire du travail 2014

Nombre d'agents permanents en ETP	159,75
<i>Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)</i>	37,5
<i>Jours ouvrés annuels 2014</i>	251
<i>Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité</i>	39
<i>Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)</i>	212
<i>Conversion hebdomadaire (en heures)</i>	1 590
<i>Durée légale du travail en heures</i>	1 607
<i>Différence</i>	17
Soit en nombre de jours (7,5 heures par jour)	2,27
Soit pour l'ensemble de la collectivité (en nombre d'heures)	2 715,75

Répartition des journées d'absence

	2011			2012			2013			2014			Evolution		
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T
Nombre de jours d'absence titulaires et non titulaires	2 234	187	2 421	1 900	148	2 048	2 069	130	2 199	2 711	34	2 745	477	-153	324
Maladie dont :		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Maladie ordinaire</i>	1 638	187	1 825	1 676	148	1 824	1 659	130	1 789	2 164	34	2 198	526	-153	373
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	596		596	224	0	224	410	0	410	547	0	547	-49	0	-49
Accidents du travail	172	31	203	578	12	590	380	10	390	513	66	579	341	35	376
Maternité, paternité, adoption	211		211	199	0	199	52	0	52	81	0	81	-130	0	-130
Exercice du droit syndical – conflits sociaux			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation	366	8	374	198	3	201	280	4	284	564	1	565	198	-7	191
Autres formes absences*	92	2	94	141	1	142	89	1	90	93	6	99	1	4	5
Total jours d'absence	3 075	228	3 303	3 016	164	3 180	2 870	145	3 015	3 962	107	4 069	887	-121	766
Total effectif équivalents temps plein	162,45	14,5	176,95	171,1	10,5	181,6	160,75	10,5	171,25	149,25	10,5	159,75			0
Nombre de jours ouvrés	253	253	253	253	253	253	251	251	251	251	251	251			0
Taux global d'absentéisme			7,38			6,92			7,01			10,15			
Total jours d'absence (sauf formation)			2 929			2 979			2 731			3 504			575
Taux global d'absentéisme (sauf formation)			6,54			6,48			6,30			8,67			
Taux d'absentéisme			10,55			9,64			10,28			15,94			

Tit : titulaires ; NT : Non titulaires ; T : Total

*notamment autorisations spéciales d'absence « sous réserve de nécessité de service » évènements familiaux, etc..

	2011	2012	2013	2014	Evol 2014/2010
effectif total en ETP	176,95	181,60	171,25	159,75	-9,72%
Nombre total de jours d'absence (sauf formation)	2 929	2 979	2 731	3 504	19,63%
Nombre de jours d'absence (sauf formation) par agent ETP	16,55	16,4	15,9474	21,93	32,51%
Moyenne 2011 strate communes 5 000-10 000 hab. (CNFPT/DGCL)	26,7				
Nombre total de jours d'absence tous motifs maladie et accident du travail	2 624	2 638	2 589	3 324	26,68%
Nombre total de jours d'absence tous motifs maladie et accident du travail par agent ETP	14,83	14,53	15,1182	20,81	40,32%
Moyenne 2011 strate communes 5 000-10 000 hab. (CNFPT/DGCL)	23,5				

La Nouvelle bonification indiciaire (NBI)

la NBI	2010	2011	2012	2013	2014
Effectif réel titulaires	171	169	176	166	153
Nombre d'agents bénéficiaires de la NBI	26	29	27	25	22
% d'agents bénéficiaires / effectif des titulaires	15,20%	17,16%	15,34%	15,06%	14,38%
Nombre de points de NBI attribués pour le mois de décembre 2014	NC	NC	NC	NC	265
Dépense NBI de l'année N en €	21 076	19 065	20 990	20 242	15 615
Masse salariale de l'année N en €	6 035 615	6 000 861	6 197 407	6 034 744	5 873 916
Part en % de dépense de la NBI de l'année N rapportée à la masse salariale	0,35%	0,32%	0,34%	0,33%	0,26%

Evolution des dépenses d'action sociale

	2011		2012		2013		2014	
	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent	Montant	/ agent
Dépenses d'action sociale (M€) et montant moyen par agent (€)								
Subventions aux « Œuvres sociales » à destination du personnel (y compris cadeaux, gadgets...)	40 955,05 €	181,22	43 084,15 €	204,19	45 755,08 €	231,09	41 869,67 €	218,07
Prestations servies directement par la collectivité	5 240,61 €	23,18	5 566,83 €	26,38	4 776,85 €	24,12	4 458,04 €	23,22
Protection sociale complémentaire	17 321,02 €	76,64	18 803,27	89,11	17 351	87,63	17 829,75	92,87
Chèques-déjeuner								
Total action sociale	63 516,68 €	281,04 €	67 454,25 €	319,68 €	67 882,93 €	342,84 €	64 157,46 €	334,16 €

Evolution de la masse salariale en valeur

en €	2010	2011	2012	2013	2014	BP 2015	Δ2014/2010	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	3 232 808	3 237 348	3 313 820	3 252 119	3 082 550	3 135 908	-5%	-1,2%
+ Régime indemnitaire	437 893	470 911	506 294	503 553	476 030	479 831	9%	2,1%
+ Autres indemnités (SD64112+64116)	74 222	72 243	75 392	74 200	63 248	64 703	-15%	-3,9%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 744 924	3 780 501	3 895 506	3 829 871	3 621 828	3 680 442	-3%	-0,8%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	297 390	291 508	316 100	315 355	317 123	322 679	7%	1,6%
Autres rémunérations (c)	280 924	180 143	204 205	120 722	168 268	246 065	-40%	-12,0%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	4 323 238	4 252 152	4 415 810	4 265 949	4 107 219	4 249 186	-5%	-1,3%
Atténuations de charges	92 726	76 577	79 161	119 590	87 214	80 000	-6%	-1,5%
= Rémunérations du personnel	4 230 512	4 175 575	4 336 649	4 146 359	4 020 005	4 169 186	-5%	-1,3%
+ Charges sociales	1 742 774	1 759 709	1 792 844	1 825 626	1 775 999	1 805 775	2%	0,5%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	46 139	43 647	42 443	42 264	40 068	42 292	-13%	-3,5%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	181	0		N.C.
= Charges de personnel interne	6 019 425	5 978 931	6 171 937	6 014 250	5 836 253	6 017 253	-3%	-0,8%
+ Charges de personnel externe	16 190	21 931	25 470	20 495	37 663	37 739	133%	23,5%
= Charges totales de personnel	6 035 615	6 000 861	6 197 407	6 034 744	5 873 916	6 054 992	-3%	-0,7%
- Remboursement de personnel mis à disposition	44 184	51 799	43 087	281 312	359 316	359 300	713%	68,9%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 991 431	5 949 063	6 154 319	5 753 432	5 514 600	5 695 692	-8%	-2,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	56,3%	56,2%	56,4%	56,8%	52,8%	54,8%		

Les effectifs totaux permanents et non permanents en ETP							
	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2010	2014/2011
Effectifs permanents en ETP	182,4	176,95	181,6	171,25	159,75	-12,42%	-9,72%
Effectifs non permanents en ETP	11,4	18,86	13,45	12,15	14,43	26,58%	-23,49%
Effectifs totaux (permanents et non permanents)	193,8	195,81	195,05	183,4	174,18	-10,12%	-11,05%

Evaluation des facteurs d'évolution de la masse salariale

Montants (en €)	2011	2012	2013	2014	Evol 2014/2010
Impact de la variation des effectifs permanents	-36 984	69 360	-117 392	-97 942	-182 958
GVT négatif	-80 820	-52 560	-110 160	-181 488	-425 028
Impact des mesures générales	3 275	15 358	70 157	79 307	168 097
Impact des mesures catégorielles	35 102	33 604	17 057	78 964	164 727
GVT positif	41 829	30 752	27 707	20 233	120 521
Sous-total : accroissement annuel des dépenses de rémunération	-37 598	96 514	-112 631	-100 926	-154 641
Accroissement des charges sociales	16 935	33 135	32 782	-49 627	33 225
Total : accroissement de la masse salariale	-20 663	129 649	-79 849	-150 553	-121 416
Dont impact des mesures générales et catégorielles ne relevant pas de la collectivité	11 795	27 308	73 769	137 558	250 430
Effectifs permanents en ETP	176,95	181,6	171,25	159,75	-17,2
Masse salariale chargée (hors remboursements MAD)	6 000 861	6 197 407	6 034 744	5 873 916	-126 945,00

Calcul des principaux indicateurs de coûts de la masse salariale

Tous personnels (permanents et non permanents)

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2011	2014/2011 en %
Charges totales de personnel	6 035 615	6 000 861	6 197 407	6 034 744	5 873 916	-126 945	-2,12%
Charges totales de personnel après remboursements des MAD	5 991 431	5 949 063	6 154 319	5 753 432	5 514 600	-434 463	-7,30%
Effectifs totaux en ETP (permanents et non permanents)	193,80	195,81	195,05	183,40	174,18	-21,63	-11,05%
Coût annuel moyen agent total brut	31 143,52	30 646,35	31 773,43	32 904,82	33 723,25	3 076,91	10,04%
Coût annuel moyen agent total après remboursements de MAD	30 915,54	30 381,81	31 552,52	31 370,95	31 660,35	1 278,54	4,21%
Coût moyen d'un jour ouvré* de travail par agent	124,08	122,10	126,59	131,09	134,36	12,26	10,04%
Coût moyen d'un jour ouvré* de travail par agent (après remboursements des MAD)	123,17	121,04	125,71	124,98	126,14	5,09	4,21%
Coût moyen d'un jour agent travaillé**	146,90	144,56	149,87	155,21	159,07	14,51	10,04%
Coût moyen d'un jour agent travaillé** (après remboursements des MAD)	145,83	143,31	148,83	147,98	149,34	6,03	4,21%
Coût moyen d'une heure agent travaillée***	19,59	19,27	19,98	20,69	21,21	1,94	10,04%
Coût moyen d'une heure agent travaillée*** (après remboursements des MAD)	19,44	19,11	19,84	19,73	19,91	0,80	4,21%

Personnels permanents

en €	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2011	2014/2011 en %
Charges totales des personnels permanents	5 851 707	5 785 254	5 924 719	5 790 392	5 620 193	-165 061	-2,85%
Charges totales de personnel après remboursements pour MAD	5 807 523	5 733 456	5 881 631	5 509 080	5 260 877	-472 579	-8,24%
Effectifs totaux en ETP (permanents et non permanents)	182,40	176,95	181,60	171,25	159,75	-17,20	-9,72%
Coût annuel moyen agent total brut	32 081,73	32 694,29	32 625,10	33 812,51	35 181,18	2 486,89	7,61%
Coût annuel moyen agent total après remboursements de MAD	31 839,49	32 401,56	32 387,84	32 169,81	32 931,94	530,38	1,64%
Coût moyen d'un jour ouvré* de travail par agent	127,82	130,26	129,98	134,71	140,16	9,91	7,61%
Coût moyen d'un jour ouvré* de travail par agent (après remboursements des MAD)	126,85	129,09	129,04	128,17	131,20	2,11	1,64%
Coût moyen d'un jour agent travaillé**	151,33	154,22	153,89	159,49	165,95	11,73	7,61%
Coût moyen d'un jour agent travaillé** (après remboursements des MAD)	150,19	152,84	152,77	151,74	155,34	2,50	1,64%
Coût moyen d'une heure agent travaillée***	20,18	20,56	20,52	21,27	22,13	1,56	7,61%
Coût moyen d'une heure agent travaillée*** (après remboursements des MAD)	20,02	20,38	20,37	20,23	20,71	0,33	1,64%

MAD : Mises à disposition

*Moyenne de 251 jours travaillés

**Moyenne de 212 jours travaillés

***Moyenne de 1590 heures travaillées par an et par agent

Annexe 9 : les mises à disposition de personnels entre la commune et la CCAMSM

1 - Compétence assainissement collectif (hors eaux pluviales)

Au titre de cette compétence transférée au 1^{er} janvier 2006 à la CCAMSM, une convention de mise à disposition du service technique communal auprès de l'EPCI a été conclue le 20 octobre 2008 pour la maîtrise d'œuvre des travaux concernant les réseaux réalisés en tranchée commune et réalisés en même temps avec d'autres réseaux par la commune (est annexé un programme de deux opérations pour la période 2008-2009).

Cette convention prévoit que cette mise à disposition ne donne pas lieu à facturation à la CCAMSM.

Un avenant à cette convention pour la réalisation d'un nouveau programme de cinq opérations a été approuvé par le conseil municipal du 18 avril 2011.

La commune n'a pas précisé si un nouvel avenant serait conclu.

2 - Compétence gestion de la piscine intercommunale

La mise à disposition partielle d'un agent éducateur sportif communal auprès de la CCAMSM, pour renfort, a été approuvée par le conseil municipal du 21 novembre 2011.

La convention du 20 décembre 2011 organise les conditions de cette mise à disposition qui a donné lieu à un remboursement d'environ 3 100 € en 2012 (3h30 par semaine) et de 1 400 € pour l'année 2013 (base d'1h30 par semaine).

3 - Compétence « culture »⁷¹

Le transfert de cette compétence, au 1^{er} janvier 2013, a été approuvé dans son principe par délibération du 21 mai 2012.

La délibération du 26 novembre 2012 approuve :

- le transfert de huit agents du service culturel communal auprès de la CCAMSM (cf. relations avec l'intercommunalité *supra*) ;
- les mises à disposition partielle d'agents (un agent du service culture à 7/35h hebdomadaire) et de services communaux (service technique pour 500 heures par an, service gestion des locaux pour 40 heures hebdomadaires) auprès de la CCAMSM, contre remboursement (volant d'heures annuel estimé), lors de l'organisation de spectacles et événements d'envergure ;
- la mise à disposition des services intercommunaux d'enseignement artistique (135 heures annuelles) et culturel pour la régie son et lumière de manifestations organisées par la ville (interventions ponctuelles).

Pour l'organisation de spectacles d'envergure (en renfort des services CCAMSM)

La convention du 8 février 2013, prise en application de l'article L. 521-4-1-II du CGCT et avec effet au 1^{er} janvier 2013, organise la mise à disposition du service technique communal avranchiniais auprès de la CCAMSM pour la manutention, le transport de matériel et l'organisation matérielle des spectacles d'envergure, selon la programmation de la saison culturelle.

⁷¹ Intitulé exact : « Construction d'une salle de spectacles et de congrès, de développement de la politique culturelle du territoire, à l'exclusion des activités muséographiques qui restent de compétence communale. »

Les prestations assurées par ce service sont facturées à la CCAMSM sur la base d'un état des heures d'intervention, à partir des frais afférents et de frais annexes.

Les remboursements portent sur le recours à des interventions horaires d'un ou deux agents de maîtrise et de deux à six agents techniques, pour un montant total d'environ 5 500 € en 2013 et 10 000 € en 2014.

Pour l'entretien et les aides ponctuelles à l'affichage et/ou à l'accueil de spectacles

La convention du 8 février 2013 organise les conditions de la mise à disposition d'agents communaux pour ces missions (environ 40 heures par semaine), à compter du 1^{er} janvier 2013, donnant lieu à un remboursement par la CCAMSM, selon des modalités financières analogues à celles de l'organisation de spectacles d'envergure et pour un montant total d'environ 26 800 € en 2013 et 15 100 € en 2014 (janvier à août).

Pour le secrétariat du centre culturel

La convention du 18 février 2013 fixe les modalités de mise à disposition d'un adjoint administratif communal à temps partiel (sept heures par semaine) auprès de la CCAMSM, contre remboursement du montant de rémunération et charges sociales afférentes, à compter du 1^{er} janvier 2013 (environ 6 900 € en 2013 et 6 400 € en 2014).

Pour la régie son et lumières de certaines manifestations organisées par la commune

La convention du 8 février 2013 fixe les conditions de mise à disposition du service culturel intercommunal auprès de la commune pour cette mission. Le remboursement à la charge de la commune correspond aux prestations assurées par le service, sur la base d'un état d'heures d'intervention, des frais des prestations et frais annexes.

Un décompte du 5 décembre 2014, établi par la CCAMSM, fait état d'un montant de 2 100 € au titre de 2013.

4 - La Compétence « Tourisme et Espace public numérique »

Le transfert de cette compétence et des personnels (quatre agents) des services communaux, initialement affectés à ces missions, et la mise à disposition partielle contre remboursement d'un agent et du service gestion des locaux de la commune auprès de la CCAMSM, ont été approuvés par délibérations du 9 décembre 2013.

La délibération du 8 décembre 2014 approuve la proposition de la commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLECT) d'estimer le coût des charges supportées par la CCAMSM, dès le 1^{er} janvier 2014, à environ 185 000 € (26 000 € pour l'espace public numérique et 159 000 € pour le tourisme), à retrancher du montant de l'attribution de compensation perçue par la commune.

Une délibération du 9 décembre 2013 approuve également la mise à disposition d'une animatrice communale, à raison de 0,20 ETP à compter du 1^{er} janvier 2014, pour un remboursement annuel 2014 d'environ 7 100 € (base 321 heures annuelles).

5 - Compétence « gestion des centres de loisirs sans hébergement »

La mise à disposition *prorata temporis* des services et personnels communaux sur les périodes des vacances scolaires dans ces centres de compétence intercommunale contre remboursement à la commune par la CCAMSM, a été approuvée par délibération du 9 décembre 2013.

A partir de 2014, les deux collectivités concluent une seule convention globale de mise à disposition « tous services concernés ».

Selon la délibération du 7 juillet 2014, ces mises à dispositions « croisées » interviennent en application des I et III de l'article L. 52-11-4 du CGCT⁷², l'EPCI et la commune continuant de mettre une partie de leurs services à la disposition de l'autre, à partir du 1^{er} janvier 2014.

Par exemple, la commune assure le ménage dans le théâtre (abbaye aux moutons), à l'office du tourisme, et un animateur du service jeunesse effectue des heures de maître-nageur à la piscine. Pour la mise à disposition des personnels communaux pour les centres de loisirs sans hébergement, au 1^{er} janvier 2014, dans le cadre du transfert de cette compétence à la CCAMSM, la commune continue de supporter, pour 2014, le fonctionnement global de ces centres.

De son côté, la CCAMSM met à la disposition de la commune les techniciens « son » pour les fêtes, ou les professeurs d'arts plastiques au Scriptorial.

Par convention du 15 juillet 2014 et par avenant du 12 novembre 2014, la commune et la CCAMSM ont fixé les conditions de mises à disposition de l'ensemble de leurs services respectifs l'une auprès de l'autre, ainsi qu'il suit (article 2) :

Services ou parties de services communaux mis à disposition de la CCAMSM	Services ou parties de services de la CCAMSM mis à disposition de la commune
<p><u>Services administratifs</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Accueil de loisirs sans hébergement -Information jeunesse pour EPN -Service des sports pour la piscine -Secrétariat du centre culturel (nov. 2014) <p><u>Services techniques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Intervention technique spectacles vivants, centre culturel -Entretien, affichage et accueil centre culturel -Office du tourisme – ménage 	<p><u>Services techniques</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Régie son et lumière du centre culturel -EPN pour information jeunesse -Enseignements arts plastiques <p><u>Office du tourisme</u> : prestations pour la ville</p>

Les deux collectivités mettent à la disposition des services concernés leurs moyens matériels nécessaires aux activités (article 3).

⁷² Article L. 5211-4-1 du CGCT : « I. - Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en œuvre. Toutefois, dans le cadre d'une bonne organisation des services, une commune peut conserver tout ou partie du service concerné par le transfert de compétences, à raison du caractère partiel de ce dernier. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré, en application de l'alinéa précédent, sont transférés dans l'établissement public de coopération intercommunale. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs. Les modalités du transfert prévu aux alinéas précédents font l'objet d'une décision conjointe de la commune et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise respectivement après avis du comité technique compétent pour la commune et, s'il existe, du comité technique compétent pour l'établissement public. Le transfert peut être proposé aux fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires exerçant, pour partie seulement, dans un service ou une partie de service transféré. En cas de refus, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel et pour la partie de leurs fonctions relevant du service ou de la partie de service transféré, du président de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont placés, pour l'exercice de cette partie de leurs fonctions, sous son autorité fonctionnelle. Les modalités de cette mise à disposition sont réglées par une convention conclue entre la commune et l'établissement public de coopération intercommunale. Les agents transférés en vertu des alinéas précédents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable, ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Il en est de même lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci sont transférés à des communes. II. - Lorsqu'une commune a conservé tout ou partie de ses services dans les conditions prévues au premier alinéa du I, ces services sont en tout ou partie mis à disposition de l'établissement public de coopération intercommunale auquel la commune adhère pour l'exercice des compétences de celui-ci. III. - Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes-membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. »

Selon l'article 5 de la convention, le remboursement des frais de fonctionnement repose sur :

- le coût unitaire de fonctionnement (dépenses inscrites dans le dernier compte administratif de la collectivité) englobant les frais de personnels, les charges à caractère général et le coût de renouvellement des biens et les contrats de services rattachés ;
- le nombre d'unités de fonctionnement (nombre d'utilisation du service par la collectivité bénéficiaire), selon un état annuel.

L'annexe financière comportant le détail du calcul pour chaque poste de dépense identifié (à partir de montants forfaitaires à l'heure ou à la prestation), présente les estimatifs de remboursements suivants pour 2014 :

- mise à disposition des services communaux auprès de la CCAMSM : 338 500 € (incluant le secrétariat du centre culturel issu de l'avenant de novembre 2014 et après déduction des participations co financeurs sur un total de 442 188 €) ;
- mise à disposition des services de la CCAMSM auprès de la commune : 14 150 € ; la commune a produit un décompte de 7 075 € au 1^{er} octobre 2014.

La délibération du 8 décembre 2014, approuve la proposition de la commission locale d'évaluation des transferts de charge (CLECT) d'estimer les coûts des charges supportées par la CCAMSM, dès le 1^{er} janvier 2014, au titre des compétences CLSH vacances scolaires (177 000 €), espace public numérique (26 000 €) et tourisme (159 000 €) à un total d'environ 361 000 € à retrancher du montant de l'attribution de compensation.

La convention du 15 juillet 2014 est reconduite tacitement.