

Epinal, le 27 mars 2009

*Le Président,*

Réf. à rappeler :

RECOMMANDÉ + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 5 février 2009, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Saint-Avold pour les exercices 2000 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives, qui sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à son ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

Jean MOTTES

Monsieur André WOJCIECHOWSKI  
Maire de Saint-Avold  
36, Boulevard Lorraine  
57500 SAINT-AVOLD



Chambre régionale des comptes  
de Lorraine

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

**COMMUNE DE SAINT-AVOLD**

**(Moselle)**

**Le présent rapport est composé de la façon suivante :**

- 1. Rapport d'observations définitives du 22 janvier 2009.**
- 2. Procès verbal par lequel le greffe de la Chambre régionale des comptes de Lorraine constate que Monsieur André WOJCIECHOWSKI, maire de la commune de Saint-Avold, n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières dans le délai d'un mois fixé au 5 mars 2009.**

## S O M M A I R E

SYNTHESE	5
1. INTRODUCTION	7
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE SAINT-AVOLD	8
2.1. Données générales	8
2.2. Relations avec des organismes tiers	8
2.2.1. Les organismes de coopération intercommunale	8
2.2.2. La régie ENERGIS	9
2.2.3. Le secteur associatif	9
3. FIABILITÉ DES COMPTES	10
3.1. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice	10
3.2. La fiabilité des prévisions budgétaires	10
3.2.1. La section de fonctionnement	10
3.2.2. La section d'investissement	11
4. SITUATION FINANCIERE	12
4.1. Les recettes et des dépenses de fonctionnement (budget principal)	12
4.1.1. Les masses	12
4.1.2. Les principales évolutions : tendance générale	12
4.1.3. Les principales évolutions en matière de recettes	12
4.1.4. Les principales évolutions en matière de dépenses	13
4.1.5. Les reversements en provenance de la régie ENERGIS	14
4.2. La capacité d'autofinancement (CAF)	15
4.3. Les dépenses d'équipement	15
4.4. L'endettement (budget principal)	16
4.5. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie	16
4.6. Conclusion	17
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	17
5.1. La direction des ressources humaines	17

5.2.	Le comité technique paritaire (CTP)	17
5.3.	Le règlement intérieur	18
5.4.	Les effectifs	18
5.4.1.	La structure des effectifs	18
5.4.2.	Le taux d'encadrement	19
5.4.3.	Les agents mis à disposition	20
5.5.	La formation professionnelle	21
5.6.	L'organisation du temps de travail	21
<b>6.</b>	<b>LES DÉPENSES DE PERSONNEL</b>	<b>22</b>
6.1.	L'évolution des dépenses de personnel de 2001 à 2007	22
6.1.1.	L'évolution des effectifs de 2001 à 2007	23
6.1.2.	Les avancements d'échelon et de grade	23
6.1.3.	Les primes et indemnités	24
6.2.	Le régime indemnitaire du personnel de la commune	25
6.2.1.	La prise en compte de l'absentéisme dans le calcul des primes	25
6.2.2.	La modulation du régime indemnitaire	26
6.2.3.	Les effets sur l'absentéisme	26
6.3.	Les concessions de logement	27
<b>7.</b>	<b>LE CONTRÔLE INTERNE</b>	<b>28</b>
<b>8.</b>	<b>LES MARCHÉS PUBLICS</b>	<b>29</b>
8.1.	Liste des contrôles effectués	29
8.2.	Les procédures mises en place par la ville	29
8.3.	La motivation des choix de la commission d'appel d'offres	29
8.4.	Les marchés à bons de commande : le délai d'exécution des bons	30
8.5.	Les délais de paiement	30
<b>9.</b>	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>31</b>

## **SYNTHESE**

La commune de Saint-Avold compte 16 915 habitants en 2006. Ses comptes sont retracés dans un budget principal et un seul budget annexe, celui des ordures ménagères ; en effet, la commune a transféré en 2002 ses services de l'eau, de l'assainissement et du gaz à la régie ENERGIS. Le présent rapport porte sur la gestion de la commune depuis 2001.

### **1. La régularité juridique et comptable**

Les comptes et les actes de la commune n'appellent pas d'observations particulières, et les quelques défauts constatés devraient être facilement corrigés : des conventions n'ont pas été conclues avec toutes les associations bénéficiant de plus de 23 000 € de subvention annuelle ; le rattachement des produits et des charges à l'exercice n'est pas mis en œuvre ; la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement n'est pas utilisée alors qu'elle permettrait d'améliorer le taux d'exécution des dépenses d'équipement ; certaines procédures en matière de marchés publics doivent être précisées ; en particulier, une motivation explicite manque parfois dans les avis et décisions de la commission d'appel d'offres.

### **2. Situation financière**

La situation financière de la commune est caractérisée par un « *effet de ciseau* » : entre 2001 et 2007, les recettes de fonctionnement ont progressé de 18,4 %, mais les dépenses de fonctionnement ont, elles, augmenté de 33,2 %. Aussi la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est-elle dégradée : en 2007, Saint-Avold ne dégage plus qu'une CAF brute de 104 € par habitant, contre 182 € en moyenne pour les communes qui lui sont comparables. De plus, la CAF de Saint-Avold aurait baissé encore plus si la régie ENERGIS, qui est notamment chargée de la distribution locale d'énergie électrique et de gaz, n'avait pas augmenté ses versements au budget communal. Or, non seulement les versements effectués par la régie ont parfois dépassé ses capacités financières réelles, mais leur extinction permettra à ENERGIS d'obéir sa capacité à autofinancer ses propres dépenses d'équipement.

Pour l'avenir, la reconstitution de l'épargne de la commune dépendra avant tout de sa capacité à maîtriser ses charges de personnel : celles-ci représentent, en 2007, 40,3 % des recettes courantes de fonctionnement, alors qu'elles n'en représentaient que 30,1 % en 2001. C'est pourquoi la chambre recommande à la commune d'établir une prévision d'évolution des dépenses du personnel sur les cinq prochaines années. Cette prévision, qui devra notamment tenir compte de l'« effet GVT » (« glissement/vieillesse/technicité »), permettra d'apprécier les conséquences financières futures des décisions à prendre notamment en matière de promotion du personnel.

### **3. La gestion des ressources humaines**

Lors de ses précédents contrôles, la chambre avait souligné le taux d'absentéisme très élevé au sein des services municipaux et recommandé à la commune d'améliorer l'assiduité de ses agents par une plus forte modulation du régime indemnitaire. Les mesures prises en réponse à cette observation ont produit leurs effets. L'absentéisme a nettement baissé : par exemple, le nombre de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire a diminué de 31 % entre 2001 et 2005. Toutefois, la chambre note que l'absentéisme représente encore, en 2003, l'équivalent de 28,4 emplois, dont 17,6 pour les seuls congés de maladie ordinaire. De plus, d'après les chiffres provisoires communiqués par la commune, les congés pour maladie ordinaire auraient, de nouveau, augmenté entre 2005 et 2007.

Lors de ses précédents contrôles, la chambre avait également souligné le faible niveau d'encadrement des effectifs. Cette situation perdure. Le sous-encadrement du personnel contribue certainement à expliquer la faiblesse de la fonction de contrôle au sein des services. Or, si l'autocontrôle mis en avant par les autorités municipales n'est pas forcément critiquable, il ne répond pas aux exigences de l'audit interne qui doit être une activité indépendante et objective. La mise en œuvre d'un véritable contrôle interne permettra par exemple à la commune de comprendre pourquoi elle éprouve des difficultés à respecter le délai maximum de paiement de ses fournisseurs, et de remédier à ce dysfonctionnement qui ne semble pas lié à sa propre situation de trésorerie.

En conclusion, la chambre engage le maire à mettre en œuvre les recommandations figurant à la fin du rapport.

## **1. INTRODUCTION**

**1.1** Le jugement des comptes et l'examen de la gestion de la commune de Saint-Avold entre 2001 et 2006 relèvent du programme 2008 de la Chambre régionale des comptes de Lorraine. Le maire en fonctions depuis mars 2001, M. André Wojciechowski, a été informé de l'ouverture de la procédure de l'examen de la gestion par lettre du président de la juridiction du 28 janvier 2008 ; M. François Harter, maire de la commune avant M. Wojciechowski, en a été informé par lettre du président de la juridiction du 4 juin 2008.

**1.2** Conformément aux dispositions de l'article L. 247-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un entretien préalable a été tenu par le conseiller-rapporteur le 18 août 2008, dans les locaux de la mairie, avec M. Wojciechowski, et le 21 août, par téléphone, avec M. Harter.

**1.3** La chambre, dans sa séance du 7 octobre 2008, a arrêté des observations provisoires qui ont été portées par lettre du 29 octobre 2008 à la connaissance de M. André Wojciechowski, maire de la commune depuis mars 2001<sup>1</sup>. Des extraits ont été

---

<sup>1</sup> La chambre n'a pas formulé d'observation sur la gestion de M. François Harter, maire de la commune avant M. Wojciechowski.

envoyés par lettre du 29 octobre 2008 au directeur de la régie ENERGIS. Seul a répondu à la chambre M. Wojciechowski (lettre du 28 novembre 2008).

**1.3** La chambre, dans sa séance du 22 janvier 2009, a arrêté les observations définitives ci-après développées.

## **2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE DE SAINT-AVOLD**

### **2.1. Données générales**

Située à une quarantaine de kilomètres à l'est de Metz et à une dizaine de kilomètres de la frontière allemande, Saint-Avold compte 16 922 habitants (recensement de 1999, population sans doubles comptes). La population de la ville est stable, puisqu'elle était de 16 485 habitants en 1982 et qu'elle est estimée par l'INSEE à 16 915 habitants en 2006.

Autrefois ville de garnison, Saint-Avold a tiré son essor, à partir du XX<sup>e</sup> siècle, du charbon et de l'industrie pétrochimique : grâce à la qualité de son environnement (les forêts recouvrent deux tiers du ban communal), Saint-Avold est devenue ville de résidence au milieu d'un bassin qui constitue l'une des plus importantes plates-formes chimiques de France.

### **2.2. Relations avec des organismes tiers**

#### **2.2.1. Les organismes de coopération intercommunale**

La commune est membre, à ce jour, de trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la Communauté de Communes du Pays Naborien (depuis 2004), le Syndicat de Valorisation et de Collecte des Ordures Ménagères (depuis 1960) et le Syndicat Intercommunal pour l'Action Culturelle du Bassin Houiller Lorrain (depuis 1972).

##### **2.2.1.1. La Communauté de Communes du Pays Naborien**

La Communauté de Communes du Pays Naborien (CCPN) s'est substituée au SIVOM des Cantons de Saint-Avold en 2004. Il s'agit d'un EPCI à fiscalité propre.

Depuis la création de la CCPN, Saint-Avold lui a transféré la gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage et l'adhésion à la mission locale de Moselle Centre.

Ces transferts de compétences ne sont pas terminés, puisque la CCPN a pris récemment<sup>2</sup> comme compétence optionnelle la collecte et le traitement des ordures ménagères sur le territoire communautaire. Pour l'instant, cette compétence est exercée par le Syndicat de Valorisation et de Collecte des Ordures Ménagères (SIVCOM), qui assure la collecte et le traitement des ordures ménagères pour le compte des 10 communes de la Communauté de Communes du Pays Naborien.

---

<sup>2</sup> Arrêté du préfet de la Moselle du 10 mars 2008.

### **2.2.1.2. Le Syndicat Intercommunal pour l’Action Culturelle du Bassin Houiller Lorrain**

La ville verse au Syndicat Intercommunal pour l’Action Culturelle du Bassin Houiller Lorrain (ACBHL) annuellement une participation votée par délibération du Conseil Municipal (33 194 € en 2007, en fonction du nombre d’habitants).

La chambre note que le conseil municipal s’interroge lui-même sur l’intérêt de cette contribution, qui paraît faire « *doublon* » et conduire la ville à « *supporter à la fois les charges d’une programmation communale et celles d’une structure extérieure* »<sup>3</sup>. D’ailleurs, plusieurs communes voisines (Creutzwald, Cappel etc.) ont décidé de ne plus verser leur cotisation à l’ACBHL<sup>4</sup>.

### **2.2.2. La régie ENERGIS**

ENERGIS a succédé en 2002 à la régie municipale d’électricité créée par Saint-Avold en 1936. Il s’agit d’une régie dotée de la personnalité morale. La commune lui a transféré ses services de l’eau, de l’assainissement et du gaz. ENERGIS est également compétente en matière d’éclairage public, de chauffage urbain, de signalisation routière…

ENERGIS reverse chaque année à la ville une part de son excédent de fonctionnement. Cette recette est inscrite à l’article 7562 du budget principal (cf. point 4.1.5.).

### **2.2.3. Le secteur associatif**

#### **2.2.3.1. Les subventions versées**

D’après les éléments de comparaison fournis par le ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, les subventions versées par Saint-Avold sont supérieures à la moyenne : en 2007, elles représentent 146 € par habitant, contre une moyenne de 102 €. Elles le seraient encore plus si la ville imputait ses subventions au CCAS à l’article 657 et non pas à l’article 6521 (Déficit des budgets annexes à caractère administratif). Cette imputation à l’article 6521 est contestable puisque l’appellation de « budget annexe », appliquée au CCAS, est impropre : il n’existe pas de budget annexe du CCAS. Le maire s’est engagé à tenir compte de cette remarque « *pour le budget 2009* ».

L’analyse des dépenses de l’article 657 montre que c’est le secteur associatif qui bénéficie de la plus grande partie de ces concours : en 2007, les dépenses de l’article 6574 (Subventions de fonctionnement aux associations et autres organismes de droit privé) se montent à 2 028 792,14 € soit 80 % des dépenses de l’article 657. Entre 2001 et 2007, les dépenses de l’article 6574 ont augmenté de 30 %. A elle seule, la subvention à l’Amicale du personnel communal a progressé de plus de 65 %, passant de 93 615,89 € en 2001 à 154 950,00 € en 2007.

---

<sup>3</sup> Cf. le procès-verbal du conseil municipal du 31 juillet 2006.

<sup>4</sup> Cf. le procès-verbal du conseil municipal de Barst – Marienthal du 9 mars 2007.

### **2.2.3.2. Les conventions conclues en application de la loi du 12 avril 2000**

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 exigent qu'une convention soit conclue avec toutes les associations bénéficiant d'une subvention dont le montant annuel excède 23 000,00 €; cette convention doit notamment définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Or, la commune ne semble pas avoir conclu de convention avec certaines associations qui perçoivent, pourtant, plus de 23 000 € de subvention. La chambre rappelle qu'une telle convention est obligatoire même si le maire a raison de faire valoir qu'il n'est parfois « *pas aisé de savoir à l'avance si le montant de 23 000 euros sera dépassé* ». Dans ce cas particulier, la chambre recommande qu'une convention soit conclue avec les associations qui ont bénéficié de facto, l'année précédente, d'une subvention supérieure à 23 000 € Il y va de l'intérêt de la commune, puisqu'une telle convention a notamment pour objet de définir les modalités de contrôle de l'usage des subventions.

## **3. FIABILITÉ DES COMPTES**

### **3.1. Le rattachement des produits et des charges à l'exercice**

La commune n'a pas procédé au rattachement des charges et produits à l'exercice de 2001 à 2006. En ce qui concerne l'exercice 2007, « *par délibération du 15 octobre 2007, le conseil municipal a décidé de fixer à 200 000 € le seuil global en dessous duquel les charges et produits ne sont pas rattachés à l'exercice* ». Cette décision est conforme à l'Instruction M14 qui précise que le principe de rattachement « *peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice* ». Cependant, le maire ajoute que ses « *services ont omis (involontairement) de procéder à ce calcul* » et que, « *de ce fait, par rapport aux engagements non soldés au 31.12.2007, aucune écriture de rattachement n'a été pratiquée sur 2007* ».

La chambre prend acte du fait que la commune « *s'engage à faire procéder à ces écritures de rattachement à compter de l'exercice 2008* ».

### **3.2. La fiabilité des prévisions budgétaires**

#### **3.2.1. La section de fonctionnement**

La fiabilité des prévisions de dépenses et de recettes de fonctionnement n'appelle pas d'observations. Notamment, entre 2003 et 2006, le taux de réalisation des recettes est toujours supérieur à 100 %.

### **3.2.2. La section d'investissement**

La fiabilité des prévisions de dépenses et de recettes d'équipement est plus aléatoire.

#### taux de réalisation des prévisions budgétaires (budget principal) : Dépenses d'équipement et recettes de subventions

En %	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'équipement*	94,0	60,3	53,5	45,8
Subventions d'équipement**	100,4	71,2	33,9	37,9

\* Dépenses des comptes 20 (Immobilisations incorporelles), 21 (Immobilisations corporelles), et 23 (Immobilisations en cours) ; dépenses non individualisées uniquement

\*\* Recettes du compte 13 (Subventions d'investissement) ; recettes non individualisées uniquement

En 2003 déjà, la chambre observait que « *la section d'investissement se caractérise par un écart important entre les prévisions budgétaires annuelles et les réalisations qui atteignent 59 % en dépenses et 55 % en recettes* ». Constatant que la sous-consommation des crédits s'expliquait notamment par « *l'absence d'une détermination précise des besoins à réaliser au cours de l'exercice* », la chambre recommandait à la commune de faire usage de la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement : « *une telle procédure (...) permettrait à la collectivité de ne faire supporter à chaque budget annuel que la charge des crédits de paiement de l'exercice puisque ceux-ci constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements constatés dans le cadre des autorisations de programme correspondants.* »

La commune n'a pas suivi cette recommandation, même si le maire a indiqué que la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement « *pourrait être mise en place pour le chantier du stade nautique (programme sur plusieurs exercices)* ».

La chambre engage d'autant plus la commune à mettre en place des autorisations de programme que plusieurs réformes récentes ont facilité leur gestion et renforcé leur efficacité.

D'une part, la réforme de l'Instruction M14 a simplifié le vote des autorisations de programme : désormais, les autorisations de programme peuvent être adoptées par l'assemblée délibérante à tout moment, sans que leur montant précis ait été forcément communiqué lors du débat d'orientations budgétaires (cf. la réponse ministérielle à la question n° 61536, JOAN du 31 mai 2005).

D'autre part, l'article 2 de l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, qui a modifié l'article L. 1612-1 du CGCT, a renforcé l'efficacité des autorisations de programme. Désormais, en début d'exercice, l'exécutif peut, jusqu'à l'adoption du budget primitif, liquider et mandater les dépenses incluses dans une autorisation de programme votée sur des exercices antérieurs. Certes, l'exécutif ne peut mandater ces dépenses que dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme ; mais il peut désormais faire sans y avoir été autorisé par l'assemblée délibérante, conformément à la nouvelle rédaction de l'article L. 1612-1 du code des juridictions financières.

## **4. SITUATION FINANCIERE**

L'analyse financière du budget principal de la commune repose sur les chiffres du compte de gestion. Grâce aux renseignements du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la situation financière de Saint-Avold a pu être confrontée avec celle des communes qui lui sont comparables. La « *moyenne* » utilisée ci-dessous renvoie donc à la situation des communes de la même strate géographique : la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (quatre taxes). Toutefois, Saint-Avold ayant changé de catégorie en 2005<sup>5</sup>, les éléments de comparaison fournis par le ministère ne seront utilisés que pour l'exercice 2007.

### **4.1. Les recettes et des dépenses de fonctionnement (budget principal)**

#### **4.1.1. Les masses**

Les dépenses et les recettes de fonctionnement de Saint-Avold sont supérieures à la moyenne : en 2007, les charges de fonctionnement de la commune représentent 1 537 € par habitant contre une moyenne de 1 112 € et les produits de fonctionnement représentent 1 614 € par habitant contre une moyenne de 1 260 € En effet, Saint-Avold bénéficie d'un potentiel fiscal élevé : celui-ci atteint en 2007 1 780 € par habitant, contre 716 € en moyenne.

Ce sont notamment les bases de la taxe professionnelle qui sont importantes à Saint-Avold : alors que le taux de la taxe professionnelle y est inférieur, en 2007, au taux moyen (9,88 % contre 12,85 %), son produit représente 901 € par habitant, contre une moyenne de 242 € Au total, la taxe professionnelle représente en 2007 plus de 55 % des recettes de fonctionnement de la commune. De plus, son produit est relativement concentré : d'après les informations communiquées par le maire sur les dix sociétés les plus productives de taxe professionnelle, chacune des trois premières sociétés paye plus de taxe professionnelle que l'ensemble des sept autres.

#### **4.1.2. Les principales évolutions : tendance générale**

Comme le tableau joint en annexe le montre (cf. Annexe I), les recettes progressent moins vite que les dépenses : +18,4 % entre 2001 et 2007, contre +33,2 %. Cet « *effet de ciseau* » explique que le résultat comptable passe de +3 633 milliers d'euros à +1 332 milliers d'euros (-63,3 %).

#### **4.1.3. Les principales évolutions en matière de recettes**

L'évolution la plus marquante concerne le produit des autres impôts et taxes, qui baisse de 52,8 % entre 2001 et 2007. Cette diminution s'explique par la fermeture des mines

---

<sup>5</sup> Saint-Avold était auparavant rattachée à la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants n'appartenant à aucun groupement fiscalisé.

de charbon, qui a entraîné une quasi-disparition de la redevance des mines perçue par la commune. Elle s'explique surtout par le fait qu'une partie du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a été transférée au SIVCOM à partir de 2002. Toutefois, ce transfert de fiscalité au profit du SIVCOM a trouvé sa contrepartie, côté dépenses, dans la baisse des contingents qui diminuent de 62,6 % entre 2001 et 2007.

Par ailleurs, les recettes d'impôts locaux n'ont augmenté que de 2,2 % entre 2001 et 2007 en raison, essentiellement, de la contraction des bases communales de taxe professionnelle : celles-ci sont passées de 140,8 millions d'euros en 2001 à 127,3 millions d'euros en 2007 (-9,5 %). Comme le débat d'orientation budgétaire 2005 l'explique, cette baisse tient notamment au fait que « *les bases de taxe professionnelle concernant la zone Europort (...) [sont] dorénavant assujetties à la taxe professionnelle de zone et ne (...) [figurent donc] plus dans les bases communales* ». Pour compenser cette contraction des bases, le conseil municipal a voté en 2006 une hausse des taux d'impôts locaux : la taxe sur le foncier bâti est passée de 5,05 % à 5,51 % ; la taxe sur le foncier non bâti est passée de 58,66 % à 64,00 % ; la taxe d'habitation est passée de 13,36 % à 14,58 % ; enfin, la taxe professionnelle est passée de 9,06 % à 9,88 %. La commune n'en conserve pas moins une marge de manœuvre : d'après le compte administratif 2007, son coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 0,60.

#### 4.1.4. Les principales évolutions en matière de dépenses

Les augmentations les plus importantes concernent le déficit des budgets annexes (+39,4 %), les achats et charges externes (+48,3 %) et, surtout, les charges de personnel<sup>6</sup> (+53,1 %).

Le déficit des budgets annexes concerne le CCAS<sup>7</sup> et le centre d'actions culturelles. Le déficit du centre est passé de 982 milliers d'euros en 2001 à 1 111 milliers d'euros en 2007<sup>8</sup> (+13,1 %). Celui du CCAS serait passé de 283 milliers d'euros en 2001 à 652 milliers d'euros en 2007 (+130,7 %).

Les achats et charges externes (dépenses des articles 60, 61 et 62)<sup>9</sup> ont augmenté de 48,3 % entre 2001 et 2007. En 2007, les dépenses de ce type représentent 473 € par habitant à Saint-Avold, contre une moyenne de 257 €; elles sont donc supérieures de 84 % à la moyenne. Le débat d'orientation budgétaire 2008 explique la progression de ces dépenses par « *la politique active menée sur divers fronts notamment dans l'entretien du patrimoine, dans l'entretien de la ville (nettoyage, entretien des voiries)* » et par l'attention portée « *à l'embellissement et à l'attractivité de la cité* ». Cette explication rend compte, certainement, de la progression des dépenses des articles 60 (+70,7 %) et 61 (+26,7 %). Mais la chambre note que ce sont les dépenses de l'article 62 qui ont le plus fortement augmenté (+121,5 %). Notamment, les dépenses de l'article 623 (Publicité, publications, relations publiques) ont

<sup>6</sup> L'évolution des charges de personnel est analysée au point 6.1.

<sup>7</sup> L'appellation de « *budget annexe* », appliquée au CCAS, est impropre : il n'existe pas de budget annexe du CCAS, bien que la contribution du budget principal à l'équilibre financier du CCAS soit inscrite à l'article 6521 (Déficit des budgets annexes à caractère administratif).

<sup>8</sup> Recette inscrite au budget annexe du centre à l'article 7552.

<sup>9</sup> Il s'agit des dépenses des comptes 60 (Achats et variation des stocks : combustibles et carburants, fournitures des ateliers municipaux, fournitures de voirie etc.), 61 (Services extérieurs : contrats de prestations de services avec des entreprises, dépenses d'entretien et de réparations des bâtiments, voies et réseaux etc.) et 62 (Autres services extérieurs : relations publiques, déplacements, missions et réceptions etc.).

progressé de 91,3 %, passant de 245 511,01 € en 2001 à 469 657,26 € en 2007. Si l'on tient compte du budget annexe du centre d'actions culturelles, les dépenses de l'article 623 sont passées de 266 524,40 € à 634 976,11 € soit une augmentation de 138,2 %.

#### **4.1.5. Les reversements en provenance de la régie ENERGIS**

Ainsi que le maire l'a indiqué, ENERGIS reverse chaque année à la ville « *une part de son excédent de fonctionnement* ». Plus précisément, ce sont les budgets Electricité et Gaz de la régie qui reversent à la commune une partie de leur excédent.

Or, non seulement ces reversements ont augmenté à tel point que le conseil d'administration de la régie devrait s'interroger sur l'adéquation des tarifs imposés aux usagers, qui en viennent à se substituer aux contribuables de la commune ; mais leur part dans les recettes courantes de la commune s'est nettement accrue : elle est passée de 5,3 % en 2004 à 7,5 % en 2007.

##### **budget de Saint-Avold : reversements de la régie et recettes courantes de la commune**

En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007
Reversements de la régie*	1 530	1 300	1 500	1 500	2 000
Recettes courantes**	28 218	24 644	25 371	26 607	26 829
%	5,42 %	5,28 %	5,91 %	5,64 %	7,45 %

\* Recettes de l'article 7562

\*\* Crédit net de la classe 7 – crédit net des articles 775, 776, 777 et 78

Par ailleurs, l'analyse des budgets Electricité et Gaz de la régie montre qu'à plusieurs reprises, les reversements effectués ont dépassé l'excédent de fonctionnement théorique des services, de sorte que l'exercice s'est soldé par un déficit de la section de fonctionnement : c'est le cas pour le budget Electricité en 2005 et 2006, et pour le budget Gaz en 2005 et 2007.

##### **budget d'ENERGIS : reversements effectués et excédent de fonctionnement réel des services**

En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Budget Electricité</b>					
Résultat de fonctionnement théorique*	708	731	461	548	871
Reversements**	460	650	650	750	600
Résultat de fonctionnement de l'exercice	248	81	<b>-189</b>	<b>-202</b>	271
<b>Budget Gaz</b>					
Résultat de fonctionnement théorique*	1 241	709	544	1 054	634
Reversements**	1 070	650	850	750	1 400
Résultat de fonctionnement de l'exercice	171	59	<b>-305</b>	304	<b>-766</b>

\* Résultat de fonctionnement de l'exercice corrigé des reversements

\*\* Dépenses de l'article 672

Dans ces conditions, les ponctions opérées par la commune ont contribué à dégrader le fonds de roulement des services de l'Electricité et du Gaz, comme le montre le tableau ci-après.

### évolution du fonds de roulement\* des services Electricité et Gaz

En milliers d'euros	2004	2005	2006	2007
Budget Electricité	2 827	2 783	2 692	2 610
Budget Gaz	4 070	3 397	3 184	2 148

\* Défini comme étant égal au résultat de clôture

### **4.2. La capacité d'autofinancement (CAF)**

La capacité brute d'autofinancement (CAF brute) d'une collectivité locale correspond à la différence de ses recettes et de ses dépenses de fonctionnement, hors éléments exceptionnels (cessions d'immobilisations etc.), amortissements et provisions. La CAF brute mesure donc l'épargne dégagée par le fonctionnement courant et disponible pour le financement des dépenses d'investissement, y compris le remboursement du capital des emprunts.

#### évolution de la CAF brute (budget principal)

En milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CAF*	3 848	3 676	6 341	1 568	2 217	2 910	1 821
Taux d'épargne brute (en %)**	16,4	14,8	22,5	6,4	8,7	10,9	6,8

\* Crédit net de la classe 7 – débit net de la classe 6 + débit net des comptes 6741, 675, 676 et 68 – crédit net des comptes 775, 776, 777 et 78  
\*\* CAF rapportée aux recettes de fonctionnement prises en compte pour le calcul de la CAF (crédit net de la classe 7 – crédit net des comptes 775, 776, 777 et 78), c'est-à-dire, grossièrement, aux recettes ordinaires de fonctionnement

La CAF brute de la commune se dégrade en 2004. Depuis 2006, elle est inférieure à la moyenne : en 2007, elle ne représente plus que 104 €par habitant, contre 182 €en moyenne.

L'évolution de la CAF nette, c'est-à-dire de l'épargne brute diminuée du remboursement en capital des emprunts, confirme ces observations : en 2007, la CAF nette de Saint-Avold ne représente plus que 25 €par habitant contre une moyenne de 83 €

### **4.3. Les dépenses d'équipement**

Les dépenses d'équipement de la commune sont généralement inférieures à la moyenne : en 2006, elles représentent 208 € par habitant (332 € en 2007), contre une moyenne de 334 €

#### dépenses d'équipement, subventions d'investissement et emprunts reçus

En milliers d'euros	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'équipement**	4 106	2 964	30 308	5 400	4 207	3 631	5 796
Subventions reçues***	1 113	398	1 830	1 256	1 150	637	391

\* Chiffres non significatifs : comme le maire l'explique, le « transfert comptable des services eau, assainissement et gaz à la régie ENERGIS (...) [a nécessité] la passation de différentes écritures d'ordre budgétaires pour intégrer les budgets annexes dans le budget principal de la Ville puis le transfert vers les budgets annexes d'ENERGIS ».

\*\* Débits des articles 20, 21 et 23 corrigés des recettes des articles 237 et 238

\*\*\* Recettes de l'article 13, hors article 139

#### **4.4. L'endettement (budget principal)**

Saint-Avold est faiblement endettée : sa dette s'élève à 7 301 milliers d'euros en 2006, ce qui représente 418 € par habitant, contre une moyenne de 807 € Par conséquent, l'annuité de la dette supportée par la commune est également inférieure à la moyenne : en 2006, elle s'élève à 1 853 milliers d'euros, ce qui représente 106 € par habitant, contre une moyenne de 135 € Enfin, la capacité de désendettement de Saint-Avold – définie comme le rapport de l'encours de la dette sur la CAF brute - s'établit à 2,5 années en 2006, contre une moyenne de 4,3 années.

Toutefois, les 2 620 milliers d'euros de recettes d'emprunt encaissés par la commune en 2007, conjugués à la nouvelle détérioration de sa CAF brute, ont entraîné une dégradation de sa capacité de désendettement : celle-ci s'établit en 2007 à 4,7 années, contre une moyenne de 4,5 années.

#### **4.5. Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie**

En 2003, la chambre écrivait que « *grâce à la trésorerie provenant des SPIC gérés en budgets annexes (eau, assainissement, gaz), la collectivité a pu disposer d'une trésorerie abondante* », mais que « *cette situation de BFR largement négatif ne perdurera pas puisqu'avec le transfert de la gestion des SPIC vers la régie municipale à compter de 2002, la ville ne disposera plus à l'avenir de ce volant de trésorerie complémentaire* ».

De fait, comme le tableau ci-après le montre, le BFR du budget principal, qui était encore négatif en 2001, est devenu positif à partir de 2002, c'est-à-dire que les créances à court terme de la commune sont devenues supérieures à ses dettes à court terme.

##### fonds de roulement, BFR et trésorerie (budget principal)

En milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds de roulement*	6 539	6 392	7 534	5 390	4 080	4 910	4 674
Trésorerie**	7 873	4 319	4 005	3 044	2 793	3 255	2 133
BFR***	-1 334	2 073	3 529	2 346	1 287	1 655	2 541

\* (Solde débiteur – solde créditeur) des comptes de la classe 3, 4 et 5 (sauf 39, 454, 456, 457, 458, 481, 49 et 59) – solde créditeur des comptes 1688, 269 et 279

\*\* Trésorerie : valeurs mobilières + disponibilités au 31/12/N (comptes d'actif)

\*\*\* BFR (Besoin en Fonds de Roulement) = fonds de roulement - trésorerie

L'inversion du BRF ne pouvait que peser sur la trésorerie de Saint-Avold, sauf à être compensée par une augmentation du fonds de roulement. De fait, le fonds de roulement ayant lui-même diminué de 28,5 %, la trésorerie de la commune a baissé de 70 % entre 2001 et 2007.

Sur la période récente, la baisse de la trésorerie de la commune s'explique également par l'importance des restes à recouvrer du budget annexe des ordures ménagères : au 31 décembre 2007, les restes à recouvrer sur exercices antérieurs (compte 4114) atteignent 396 449,00 € soit plus de 20 % des produits de l'exercice. Le compte de rattachement du budget annexe avec le budget principal (compte 451 du budget annexe) est créditeur de 679 214,12 € au 31 décembre 2007, alors qu'il ne l'était que de 165 382,93 € au 31 décembre 2006. Cela signifie qu'en un an, les dettes du budget annexe envers le budget principal se sont accrues de plus de 310 %. L'accroissement des restes à

recouvrer du budget annexe s'explique par le fait que la commune a remplacé la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM). Cette décision s'est traduite par des transferts de charges entre redevables.

#### **4.6. Conclusion**

La situation financière de Saint-Avold est marquée par une progression plus élevée des dépenses que des recettes de fonctionnement. Cela a produit un *effet de ciseau* qui explique qu'entre 2001 et 2007, la CAF brute ait diminué de 52,7 %. De plus, la chambre note que la CAF de la commune aurait baissé encore plus si ENERGIS n'avait pas augmenté ses versements au budget principal. Pour l'avenir, la reconstitution de l'épargne de la commune dépendra avant tout de sa capacité à maîtriser ses charges de personnel : celles-ci représentent en 2007 40,3 % des recettes courantes de fonctionnement<sup>10</sup>, alors qu'elles n'en représentaient que 30,1 % en 2001.

### **5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

#### **5.1. La direction des ressources humaines**

La direction des ressources humaines fait partie des directions et services (finances, informatique, affaires juridiques, état-civil etc.) rattachés au directeur général des services. Les autres services relèvent soit du directeur général adjoint des services (vie associative, urbanisme, restauration scolaire etc.), soit du directeur des services techniques<sup>11</sup> (ateliers municipaux, section marchés, section voirie etc.).

La direction des ressources humaines se compose de 7 agents. Le maire a précisé qu'elle « *assure la gestion des recrutements, des carrières et des paies* », et que « *5 agents se consacrent aux relations humaines et 2 agents à la gestion des salaires, retraites etc.* ».

#### **5.2. Le comité technique paritaire (CTP)**

Conformément à l'article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui exige qu'un comité technique paritaire (CTP) soit créé dans chaque collectivité employant au moins 50 agents, Saint-Avold dispose d'un CTP. Depuis septembre 2008, la ville dispose également d'un comité d'hygiène et de sécurité (CHS). Auparavant, c'était le CTP qui faisait office de CHS comme la loi du 26 janvier 1984, qui n'impose la création d'un CHS que « *si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient* », l'y autorisait.

Toutefois, les informations communiquées par le maire et les comptes-rendus des CTP suscitent les observations suivantes.

---

<sup>10</sup> Rappel : total des produits de fonctionnement déduction faite des recettes des comptes 775, 776, 777 et 78, c'est-à-dire, essentiellement, des recettes tirées des cessions d'immobilisations.

<sup>11</sup> L'organigramme des services qualifie celui-ci, précisément, de collaborateur de cabinet faisant fonction de directeur des services techniques.

D'une part, le maire a indiqué qu'en 2001 et en 2005, le CTP n'avait été réuni qu'une fois dans l'année, alors que l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 précise que le CTP « *tient au moins deux séances dans l'année* ». Cependant, le maire s'est engagé à « *trouver un rythme accentué aux réunions du C.T.P.* », et signalé que celui-ci s'était réuni trois fois en 2007 et quatre fois entre janvier et novembre 2008.

D'autre part, les règles relatives à la parité ou au quorum ne semblent pas avoir toujours été respectées : le compte-rendu du CTP du 12 décembre 2001 identifie comme « *pourront participer au vote* » trois représentants de la commune, et deux représentants du personnel seulement ; le 16 juin 2006, le CTP s'est réuni en présence d'un seul représentant de l'administration (deux représentants étaient nécessaires pour que le quorum soit atteint), sans que la lecture du compte-rendu permette d'établir qu'il s'agissait d'une nouvelle convocation faisant suite à une première réunion annulée faute de quorum.

### **5.3. Le règlement intérieur**

La commune ne dispose pas d'un règlement intérieur. Les articles L. 1311-1 et L. 1311-2 du code du travail n'en font d'ailleurs pas une obligation pour les collectivités locales.

Toutefois, un règlement intérieur a été rédigé en 2004 pour les agents des ateliers municipaux ; son contenu est conforme aux dispositions de l'article L. 1321-1 du code du travail, notamment en ce qui concerne les règles de sécurité.

La chambre recommande à la commune de vérifier si d'autres agents que les agents des ateliers municipaux sont exposés à un risque professionnel particulier<sup>12</sup> et, dans ce cas, de rédiger un règlement intérieur s'appliquant à l'ensemble de ces agents ou à chaque catégorie d'agents concernés. Le maire a pris acte de cette recommandation en chargeant la direction générale des services et la direction des ressources humaines de « *discerner les services dont les agents sont exposés à un risque professionnel particulier* » et d'« *imaginer un règlement intérieur destiné à l'intégralité des agents avec des sous-règlements proposés aux services à difficultés* ».

### **5.4. Les effectifs**

#### **5.4.1. La structure des effectifs**

D'après le bilan social de la commune, les non-titulaires représentaient en 2005 23,2 % des effectifs de la commune, soit nettement plus que la moyenne nationale qui s'établissait à 11,4 %.

---

<sup>12</sup> Le bilan social 2005 dénombre 97 agents exposés à des risques tels que chutes, manutention etc.

### structure des effectifs de Saint-Avold comparée à la moyenne nationale

	Titulaires	Non-titulaires	Autres personnels**
<b>Saint-Avold :</b>			
Nombre d'agents	263	83	12
En % de l'effectif total	73,5 %	23,2 %	3,3 %
Moyenne nationale (en %)*	70,0 %	11,4 %	18,6 %

\* Source : *Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005*, publiée par la DGCL en octobre 2007

\*\* Collaborateurs de cabinet, assistants maternels, emplois aidés etc.

La chambre rappelle que le recours à des agents contractuel doit être exceptionnel et que les cas où il est possible sont énumérés limitativement par les textes.

Par ailleurs, le bilan social 2005 identifie les 83 non-titulaires de la commune comme des agents contractuels relevant du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Cette disposition autorise l'occupation d'emplois permanents par des agents contractuels « *lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* ». Pourtant, le maire a mentionné également le « *recrutement de certains cadres eu égard aux spécificités de service* ». Cette possibilité n'est offerte par la loi du 26 janvier 1984 que « *pour les emplois du niveau de la catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* » (5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 3). Le bilan social 2005, qui ne mentionne aucun agent de ce type, est donc inexact.

#### **5.4.2. Le taux d'encadrement**

En 1997, la chambre avait souligné le « *niveau d'encadrement relativement modeste* » de la structure des effectifs (qui ne comptaient que 7 agents de catégorie A), et le fait que les agents de la commune étaient peu qualifiés et, par conséquent, « *mal adaptés à un mode de gestion faisant appel très largement aux prestations extérieures* ». En 2003, la chambre constatait que « *le niveau d'encadrement apparaît toujours aussi modeste* », le personnel communal ne comprenant que « *2,3 % de catégorie A* ».

L'état du personnel annexé au compte administratif 2007 fournit les informations suivantes<sup>13</sup>.

### taux d'encadrement : Saint-Avold comparée à la moyenne nationale

	Titulaires	Non-titulaires	Effectif total
<b>Saint-Avold :</b>			
Agents de catégorie A	6	3	9
Effectif total	287	91	378
Taux d'encadrement	2,1 %	3,3 %	2,4 %
Moyenne nationale*	-	-	8 %

\* Source : *Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005*, publiée par la DGCL en octobre 2007

---

<sup>13</sup> Les informations prises en compte concernent les effectifs pourvus. S'agissant des titulaires, le compte administratif mentionne 5 agents de catégorie A pour un effectif total de 286 agents. Ces chiffres ont été modifiés pour tenir compte du recrutement d'un nouveau directeur général des services, qui a pris ses fonctions début 2008.

Ces chiffres montrent que le taux d'encadrement du personnel n'a que peu évolué depuis le dernier contrôle de la chambre et qu'il reste, de toute façon, inférieur à la moyenne nationale.

De plus, le poste de directeur général des services est resté inoccupé du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 décembre 2007, et le poste de directeur général adjoint des services est resté vacant du 1<sup>er</sup> février 2004 au 31 janvier 2005.

Cette situation n'est pas sans poser des problèmes à Saint-Avold. Ainsi, les difficultés que la commune a rencontrées pour faire marcher son service des marchés publics ont entraîné des retards dans la mise en œuvre de ses programmes d'équipement et un recours accru à la maîtrise d'œuvre privée<sup>14</sup>. D'une manière plus générale, le sous-encadrement du personnel contribue, certainement, à expliquer l'absence de formations organisées en interne et la faiblesse de la fonction de contrôle au sein des services (cf. *infra*, points 5.5. et 7.).

#### **5.4.3. Les agents mis à disposition**

Entre 2001 et 2007, de 15 à 19 agents municipaux ont été mis à disposition : entre 13 et 16 agents ont été mis à disposition d'ENERGIS, régie dotée de la personnalité morale ; de 2 à 3 agents ont été mis à disposition du SIVOM des Cantons de Saint-Avold puis de la Communauté de Communes du Pays Naborien, qui s'est substituée au SIVOM en 2004.

Ces mises à disposition sont conformes à l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui autorise la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux auprès des établissements publics des collectivités territoriales. Par ailleurs, la ville a bien conclu, avec les organismes d'accueil, des conventions de mise à disposition qui, notamment, prévoient que les rémunérations et charges sociales qu'elle paye lui seront remboursées.

Toutefois, les conditions dans lesquelles les agents ont été mis à disposition du SIVOM des Cantons de Saint-Avold puis de la Communauté de Communes du Pays Naborien appellent des observations.

Par convention du 10 août 1999, Saint-Avold a mis M. BONNEFOIS à disposition du SIVOM des cantons de Saint-Avold pour une durée de trois ans. Cette mise à disposition, qui s'achevait le 30 juin 2002, a été prorogée par avenants en 2003 et en 2004. Ces avenants sont des avenants de régularisation : le premier, qui proroge la mise à disposition de M. BONNEFOIS « *pour une période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2002 au 30 juin 2003* », n'a été signé que le 18 août 2003 ; le deuxième, qui proroge la mise à disposition de M. BONNEFOIS « *pour une période allant du 1<sup>er</sup> juillet [2003] au 31 août 2004* », n'a été signé que le 31 août 2004. Il en va de même, enfin, de la convention par laquelle M. BONNEFOIS a été « *mis à disposition à compter du 1<sup>er</sup> septembre [2004] jusqu'au 30 novembre 2004* » : elle n'a été signée que le 21 mars 2005.

Des remarques analogues peuvent être faites, notamment, à propos de Mme SZWEJK qui a été mise à disposition du SIVOM avant d'intégrer par voie de mutation la Communauté de Communes du Pays Naborien en 2006. Ainsi, l'avenant qui proroge sa mise à disposition

---

<sup>14</sup> Cf. le compte-rendu du CTP du 1<sup>er</sup> décembre 2006.

« pour une période allant du 1<sup>er</sup> janvier [2004] au 31 août 2004 » n'a été signé que le 31 août 2004.

## **5.5. La formation professionnelle**

La commune n'a pas, jusqu'à présent, établi de plans annuels de formation : le maire a indiqué que « *le premier est envisagé pour 2008* » et signalé que « *la formation fait partie d'une priorité depuis quelques années sans qu'elle soit encadrée dans (...) un plan* ».

La chambre ne peut qu'inciter la commune à établir des plans annuels de formation, comme cela est « *envisagé* » pour 2008, voire un plan pluriannuel de formation. En effet, un tel document est nécessaire pour garantir la cohérence de la formation professionnelle et des autres aspects de la gestion des ressources humaines (recrutement, promotion etc.), et faire en sorte que la formation professionnelle soit en mesure à la fois de contribuer au bon déroulement de la carrière des agents et de servir les besoins de la commune. Comme un récent rapport du Conseil national de l'évaluation l'a rappelé<sup>15</sup>, la formation professionnelle continue des agents n'est pas seulement un droit, mais également un outil de modernisation de la fonction publique. Le maire a pris acte de cette recommandation et signalé que ses services avaient « *entrepris une étude qui doit aboutir à une planification des formations (...) en lien avec le C.T.P. La mise en place de ce plan, dont l'espace temps pourrait être pluriannuel, est programmée pour 2009.* »

Enfin, le maire a indiqué que la commune n'organisait pas, « *en principe* », de formations au moyen de formateurs internes. Cela tient sans doute, en partie, au faible taux d'encadrement du personnel. En tout cas, cette absence de formation interne contribue à expliquer que le nombre de journées de formation par agent soit, à Saint-Avold, inférieur à la moyenne nationale.

### journées de formation par agent : Saint-Avold comparée à la moyenne nationale

	2004	2005	2006	2007
Saint-Avold :				
Nombre de jours de formation	523	659	453	529
dont : préparation concours	41	83	117	109
dont : formation professionnelle	482	576	336	420
Effectifs au 31/12/N	345	342	350	377
Jours de formation par agent	1,5	1,9	1,3	1,4
Moyenne nationale*	nd	2,7		

\* Source : *Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005*, publiée par la DGCL en octobre 2007. Les informations ne sont pas disponibles pour 2004, 2006 et 2007, mais la DGCL signale que le nombre moyen de journées de formation s'établissait à 2,8 en 2003.

## **5.6. L'organisation du temps de travail**

Les bilans sociaux ne donnent pas d'informations précises sur l'organisation du temps de travail au sein de la commune. Notamment, le tableau « *Modalités d'organisation du temps de travail* », qui identifie les différents cycles (hebdomadaire, mensuel etc.) applicables aux agents, n'est pas renseigné.

<sup>15</sup> *La politique de formation continue des agents de l'Etat et des hôpitaux, 2003.*

Le maire a indiqué que « *le régime des congés est fixé à 210 heures par an pour un agent à temps complet* », qu’« *il n'y a pas d'ARTT* », et que la commune n'avait pas institué le système du compte épargne-temps. Par ailleurs, le conseil municipal n'a pas défini en 2007 de règles particulières en matière de rachat de jours de congé.

Les autorisations spéciales d'absence pour événements d'ordre familial ont été mises à jour par une note de service du 28 octobre 2002, prise sur proposition du CTP. La lecture du compte-rendu du CTP correspondant<sup>16</sup> montre que la méthode retenue a consisté à comparer les règles alors en vigueur à Saint-Avold avec celles de deux communes environnantes. Sur les treize cas d'autorisations d'absence examinés par le CTP (mariage de l'agent, naissance au foyer etc.), cette comparaison a conduit à une diminution des autorisations d'absence dans un seul cas<sup>17</sup>, à un maintien des règles existantes dans sept cas, et à une augmentation des autorisations d'absence dans cinq cas<sup>18</sup>.

La note de service du 28 octobre 2002 n'est pas contestable dans son principe : elle se fonde sur l'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui dispose que « *des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées (...) aux fonctionnaires à l'occasion de certains événements familiaux* ». Cependant, la chambre observe que le CTP s'est prononcé sur un tel sujet sans que la question de l'absentéisme ait été abordée. Or, en 2002, l'absentéisme au sein du personnel de la commune était nettement supérieur à la moyenne nationale (cf. *infra*, point 6.2.)

## 6. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

### 6.1. L'évolution des dépenses de personnel de 2001 à 2007

#### évolution des charges nettes de personnel

En milliers d'euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2001/2007
Charges de personnel*	7 066	8 138	8 698	9 120	9 357	9 777	10 816	+3 750
Evolution N / N-1	nd	+15,2 %	+6,9 %	+4,9 %	+2,6 %	+4,5 %	+10,6 %	+53,1 %

\* Débit net des comptes 621, 631, 633 et 64

Les dépenses de personnel ont augmenté de 53,1 % entre 2001 et 2007. Comme les débats d'orientation budgétaire le soulignent, cette progression s'explique, certes, par des facteurs externes, communs à toutes les collectivités locales : « *nouvelles contributions à la charge des employeurs* » (2005), « *reclassement de tout le personnel de catégorie C* » (2006) etc. Mais le fait que les charges de personnel de la commune, exprimées en euros par habitant, soient supérieures à la moyenne<sup>19</sup> montre que leur importance tient également à des facteurs internes. De fait, trois facteurs propres à la commune contribuent également à expliquer

<sup>16</sup> CTP du 8 octobre 2002.

<sup>17</sup> La journée accordée pour noces d'or des parents et beaux-parents a été supprimée.

<sup>18</sup> L'autorisation d'absence pour mariage de l'agent est passée de trois jours à 35 heures, l'autorisation d'absence pour mariage d'un enfant est passée de un jour à trois jours etc.

<sup>19</sup> En 2007, les dépenses de personnel de Saint-Avold représentent 619 € par habitant, soit 9 % de plus que la moyenne qui s'établit à 568 €

l'importance de ses charges de personnel : les recrutements, les avancements d'échelon et de grade, et le régime indemnitaire.

### **6.1.1. L'évolution des effectifs de 2001 à 2007**

D'après l'état du personnel annexé aux comptes administratifs, les effectifs de la commune sont passés de 306 agents en 2001 (238 titulaires et 68 non-titulaires) à 377 agents en 2007 (286 titulaires et 91 non-titulaires), soit une augmentation supérieure à 23 %.

Le maire a précisé que cette augmentation s'expliquait par « *plusieurs réorganisations* », comme « *la mise en place d'une cellule de gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage* », la « *création de nouveaux ateliers municipaux* », la « *création d'un service de l'environnement* », la « *création d'un système de gardes périscolaires* », la « *création d'une école du sport/pôle animation* »...

En revanche, le maire ne prévoit, « *en principe, pas d'augmentation d'effectifs* » dans les cinq prochaines années.

### **6.1.2. Les avancements d'échelon et de grade**

Le maire a indiqué que « *d'une manière générale, une grande majorité des agents bénéficie d'un avancement d'échelon à l'ancienneté minimum* ». De fait, le maire a précisé qu'en 2005, il y avait eu 101 avancements d'échelon à l'ancienneté minimale pour 8 à l'ancienneté maximale. En 2006, il y a eu 88 avancements à l'ancienneté minimale pour 1 seul à l'ancienneté maximale. En 2007, il y a eu 125 avancements à l'ancienneté minimale et aucun à l'ancienneté maximale. Sur les trois dernières années, la commune a donc connu 314 avancements d'échelon à l'ancienneté minimale, et seulement 9 à l'ancienneté maximale.

S'agissant des avancements de grade, le maire a précisé que de 2005 à 2007, « *la proportion des agents promus/promouvables a été de 58/156* », c'est-à-dire de 37,2 %. Or, la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 a modifié les règles en vigueur. Désormais, les employeurs territoriaux sont libres de fixer les quotas d'avancement de grades pour chaque cadre d'emplois ou corps. Par délibération du 19 juin 2007, le conseil municipal de SAINT-AVOLD a donc décidé « *de fixer les ratios d'avancement de grade pour l'ensemble des cadres d'emplois au taux de 100 % afin d'évacuer toute entrave de promotion à l'égard du personnel méritant et ayant réussi un concours ou examen professionnel* ».

Ces décisions relèvent de la seule compétence du maire et du conseil municipal.

Toutefois, la chambre constate que de telles décisions ont été prises sans que la commune ait été en mesure d'en évaluer les conséquences financières. En effet, interrogé sur l'existence d'une prévision d'évolution des dépenses du personnel pour les cinq prochaines années, à effectifs constants et hors revalorisation du point d'indice, le maire a répondu qu'il n'avait « *actuellement aucun moyen de chiffrer la G.V.T., pas plus que nous détenons une prévision sur les 5 prochaines années* ».

La chambre ne peut qu'engager la commune à établir une prévision d'évolution des dépenses du personnel qui tienne compte notamment de l'*« effet GVT »* (*« glissement/vieillesse/technicité »*). C'est à cette condition seulement que le maire et le conseil municipal seront à même d'apprécier les conséquences financières futures des décisions qu'ils prennent en matière de promotion du personnel.

Par exemple, la pratique observée en matière d'avancement d'échelon consiste manifestement à accorder l'avancement à l'ancienneté minimale de manière quasi systématique : entre 2005 et 2007, 97,2 % des avancements d'échelon ont été accordés de cette façon. La chambre rappelle que de tels avancements ne sont pas de droit : l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 réserve les avancements à l'ancienneté minimale aux fonctionnaires *« dont la valeur professionnelle le justifie »*. Certes, l'autorité territoriale est libre de déterminer les critères permettant d'apprécier la valeur professionnelle des agents ; mais la chambre note qu'une telle politique d'avancement systématique a été mise en œuvre sans que la commune ait eu les moyens d'en évaluer les conséquences financières. Le maire en est convenu et a répondu qu'il avait demandé à ses services d'étudier la mise en place de logiciels qui permettront au conseil municipal et à l'exécutif de *« mener, de manière encadrée, leur politique d'avancements »*.

### **6.1.3. Les primes et indemnités**

La comparaison avec les autres collectivités locales montre que le régime indemnitaire de Saint-Avold est plus coûteux que la moyenne, pour toutes les catégories d'agents et pour toutes les sortes de primes et indemnités. En effet, les primes et indemnités représentent 21,4 % de la rémunération totale des titulaires de la commune, contre 16,6 % en moyenne. De même, les primes et indemnités représentent 13,2 % de la rémunération totale des non-titulaires de la commune, contre une moyenne de 10,4 %.

#### part des primes et indemnités dans les rémunérations annuelles brutes totales

En %	Article 111**	Article 88***	NBI	Total****
<b>Titulaires</b>				
Saint-Avold	8,1	12,1	1,2	21,4
Moyenne nationale*	5,4	10,4	0,8	16,6
<b>Non-titulaires</b>				
Saint-Avold	-	-	-	13,2
Moyenne nationale*	-	-	-	10,4
<b>Ensemble des agents</b>				
Saint-Avold				20,3
Moyenne nationale*				nd

\* Source : *Synthèse des résultats des bilans sociaux 2005*, publiée par la DGCL en octobre 2007

\*\* Primes et indemnités au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 (*« avantages acquis »*)

\*\*\* Primes et indemnités au sens de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, hors remboursement de frais

\*\*\*\* Pour les non-titulaires : primes et indemnités y compris les heures supplémentaires

La DGCL signale que *« pour les communes, la part des indemnités [de l'ensemble des agents titulaires et non titulaires] dans la rémunération croît avec la taille de la structure : très faible pour les communes de moins de 5 000 habitants avec 4,2 %, elle progresse à 13,6 % pour celles entre 5 000 et 10 000 habitants et à 17,3 % pour les communes de plus de 100 000 habitants. »* Saint-Avold comptant 16 900 habitants, et la part des indemnités dans la rémunération de l'ensemble des agents s'y établissant à 20,3 %, ces

informations complémentaires montrent à quel point le régime indemnitaire de Saint-Avold est beaucoup plus coûteux que celui des communes qui lui sont comparables.

## **6.2. Le régime indemnitaire du personnel de la commune**

En 1997, la chambre constatait que « *le régime indemnitaire pris en application du décret 91-875 du 6 septembre 1991 a fait l'objet de diverses délibérations dont le contenu n'appelle pas de remarques particulières* ». Mais elle observait « *un niveau d'absentéisme très élevé, aux alentours de 9 %. Par rapport aux emplois équivalents temps plein, l'absentéisme global s'élève en moyenne à 33 jours par agent dont près de 20 jours au titre des arrêts de maladie ordinaire. A titre indicatif, et pour les seuls arrêts de maladie ordinaire, cela représente un effectif de 14 agents (23 si on prend en compte la totalité de l'absentéisme)* ». Elle recommandait donc à la commune d'améliorer l'assiduité de ses agents « *notamment par une plus forte modulation du régime indemnitaire* ».

En 2003, la chambre notait que le conseil municipal avait bien retenu « *un dispositif de réfaction des attributions des primes et indemnités attribuées au prorata des jours d'absences constatées* », mais que la période 1997-2001 s'était malgré tout « *traduite par une augmentation globale et importante des absences pour congés de maladie ordinaire (CMO)* ». Ces absences pour CMO représentaient « *en 2001 l'équivalent de 15,6 emplois* ». La chambre rangeait par conséquent « *le taux d'absentéisme important, générateur de besoins supplémentaires en remplacement* », parmi les facteurs qui expliquaient la hausse des dépenses de personnel de la commune.

### **6.2.1. La prise en compte de l'absentéisme dans le calcul des primes**

Dès 1997 le conseil municipal « *décidait, le récent contrôle de la Chambre Régionale des Comptes ayant mis en évidence (...) le taux d'absentéisme élevé du personnel communal (...), de déterminer un système de modulation des indemnités en fonction de l'assiduité des agents* ».

Les règles de modulation ont été revues en 2003. Les principales sont les suivantes :

- Pour les primes et indemnités versées mensuellement : application d'une retenue de 1/30<sup>ème</sup> par journée de travail non effectuée le mois précédent.
- Pour les primes et indemnités versées annuellement : application d'une retenue de 1/90<sup>ème</sup> par journée d'absence.

Les pièces justificatives jointes aux mandats confirment que ces retenues sont bien effectuées. Ainsi, l'arrêté n° DRH.982/2006, joint à la paie de décembre 2006, comporte une annexe qui justifie le calcul des montants annuels accordés à chaque bénéficiaire au titre de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) : 58 agents (sur 263) ont vu leurs indemnités diminuées en raison de leur absentéisme, les abattements allant de 1,5 à 90.

### 6.2.2. La modulation du régime indemnitaire

Par délibération du 17 juin 2004, le conseil municipal a redéfini les règles d’attribution des primes et indemnités et fixé les « *critères d’attribution* » des trois principales indemnités – l’IFTS, l’IAT et l’indemnité d’exercice de missions des préfectures (IEMP) – de la manière suivante : « *Responsabilités de direction ; Fonction exercée ; Qualité du service rendu ; Implication particulière ; Sujétions particulières liées à l’emploi ; Force de proposition et d’initiative visant à améliorer le fonctionnement du service.* » Le maire est chargé d’attribuer à chaque agent, au regard de ces critères, un taux individuel compris entre 0,5 et 3 pour l’IEMP, et entre 0,5 et 8 pour l’IAT et l’IFTS.

L’analyse de l’arrêté n° DRH.982/2006, joint à la paie de décembre 2006, montre que la modulation de ces indemnités est effective. Par exemple, 24 agents perçoivent l’IFTS. L’effectif de ces 24 agents a été rangé par taux individuels d’IFTS décroissants, puis divisé en quatre groupes de 6 agents : A, B, C et D. Le groupe A, qui comprend les 6 agents qui ont les taux individuels d’IFTS les plus élevés, a un taux moyen de 5,15. Le groupe B a un taux moyen de 2,98. Le groupe C a un taux moyen de 2,21. Enfin, le groupe D, qui est composé des 6 agents qui ont les taux individuels d’IFTS les plus bas, a un taux moyen de 1,14. Le groupe A, a donc un taux moyen 4,5 fois plus élevé que le groupe D. Ces calculs montrent que l’attribution des taux individuels est suffisamment discriminante pour que la modulation du régime indemnitaire soit considérée comme incitative.

### 6.2.3. Les effets sur l’absentéisme

L’évolution de l’absentéisme depuis 2001 a été étudiée à partir des informations des bilans sociaux 2001, 2003 et 2005.

évolution de l’absentéisme entre 2001 et 2005

	2001	2003	2005	2001/2005	2007****
Nombre de jours d’absence					
pour maladie ordinaire	3 786	4 560	3 004	-20,7 %	3 715
pour longue maladie	3 855	1 734	1 898	-50,8 %	576
pour accidents du travail	654	619	938	+43,4 %	862
pour maladie professionnelle	0	0	102	ns	ns
pour maternité, paternité ou adoption	308	454	167	-45,8 %	608
Total	8 603	7 367	6 109	-29,0 %	5 761
Effectif au 31/12*	301	330	346		366
Nombre de jours d’absence par agent :					
pour maladie ordinaire	12,58	13,82	8,68	-31,0 %	10,15
pour toutes absences**	28,58	22,32	17,66	-38,2 %	15,74
Moyenne nationale***					
Nombre de jours d’absence par agent :					
pour maladie ordinaire	11,2	11,1	10,8	-3,6 %	nd
pour toutes absences**	21,2	22,0	22,0	+3,8 %	nd

\* Agents titulaires et non-titulaires occupant un emploi permanent. Pour 2007 : chiffre communiqué par la commune.

\*\* Absences répertoriées dans le tableau

\*\*\* Source : synthèse des résultats des bilans sociaux 2005 effectuée par la DGCL (BIS n° 55, octobre 2007)

\*\*\*\* Chiffres provisoires communiqués par la commune, le bilan social 2007 n’étant pas encore établi

Entre 2001 et 2005, le nombre de jours d'absence par agent pour « toutes absences » a baissé de 38,2 %, passant de 28,58 à 17,66. Le nombre de jours d'absence par agent pour maladie ordinaire a lui-même baissé de 31,0 %, passant de 12,58 à 8,68. Alors qu'en 2001 Saint-Avold était, pour le nombre de jours d'absence par agent pour « toutes absences », de 7,4 jours au-dessus de la moyenne nationale, elle est en 2005 de 4,3 jours inférieure à la moyenne nationale.

L'absentéisme au sein du personnel de la commune a donc nettement baissé depuis 2001. Il n'y a pas de raison de penser que les modulations du régime indemnitaire n'y ont pas contribué.

La chambre note toutefois que, sur la base d'un effectif en équivalent temps plein de 259 en 2003<sup>20</sup>, l'absentéisme représentait encore, en 2003, l'équivalent de 28,4 emplois, dont 17,6 pour les seuls congés de maladie ordinaire. De plus, d'après les chiffres provisoires communiqués par la commune, les congés pour maladie ordinaire auraient de nouveau augmenté entre 2005 et 2007, passant de 8,7 à 10,2 jours par agent.

### **6.3. Les concessions de logement**

D'après l'article 21 (modifié) de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué (...), en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.*

 »

En l'occurrence le conseil municipal de Saint-Avold a fixé la liste des emplois pouvant bénéficier d'un logement et d'avantages accessoires à titre gratuit ou moyennant le paiement d'une redevance par une série de délibérations : délibérations du 7 octobre 1993, du 14 janvier 1999, du 31 mars 2003, du 17 juin 2004, du 21 février 2005, et du 31 janvier 2007. Ces délibérations n'appellent pas d'observations.

Le maire a transmis les arrêtés actuellement en vigueur, pris en application de cette délibération. Certains arrêtés appellent l'observation suivante.

Les délibérations du conseil municipal relatives aux concessions de logement accordées aux concierges précisent toutes que la gratuité du chauffage est consentie « *dans la limite d'un montant annuel correspondant à 6 tonnes de charbon par an* » (cf. la délibération du 7 octobre 1993). Cette limitation est ancienne puisque le conseil municipal, le 7 octobre 1993, a justifié une modification des prestations annexes liées à deux concessions par son souci « *d'harmoniser les concessions précédemment consenties aux concierges des différentes installations municipales* » ; or, les deux concierges concernés se voient alors accorder la gratuité du chauffage « *dans la limite de 6 tonnes de charbon par an* ».

---

<sup>20</sup> Contrairement aux bilans sociaux 2001 et 2003, le bilan social 2005 n'indique pas la correspondance des effectifs *physiques* de la commune en équivalents temps plein.

Certains arrêtés transmis par le maire ne reprennent pas cette limitation. La chambre recommande donc que de nouveaux arrêtés soient pris afin que la situation de ces agents soit mise en conformité avec les délibérations du conseil municipal.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a fait valoir que la délibération du 7 octobre 1993 avait « oublié », en les récapitulant, certaines particularités des concessions accordées auparavant, et que l'individualisation des charges de chauffage n'est pas possible lorsque le logement est intégré dans une structure qui est elle-même chauffée. La chambre signale que, dans ce cas, il est toujours possible d'évaluer les charges de chauffage au prorata de la superficie du logement occupé. D'ailleurs, le maire a également répondu qu'afin de suivre la recommandation de la chambre, il rédigera « *les arrêtés afin qu'ils soient en concordance avec la délibération de 1993.* »

## **7. LE CONTRÔLE INTERNE**

Le maire a indiqué que « *le contrôle interne est assuré par tous les services dans leur domaine de compétence* ». De même, l'identification et l'analyse des risques internes (risques juridiques, informatiques etc.) et des risques externes (participations financières etc.) « *sont assurés par chaque service dans son domaine de compétence* ». Enfin, s'agissant du contrôle des organismes bénéficiaires de subventions, « *les services concernés sont chargés du contrôle des bilans des différentes associations* ».

Ces réponses témoignent à tout le moins d'une absence de centralisation de la fonction de contrôle au sein de la commune. L'autocontrôle n'est pas critiquable en soi, mais les personnes qui en sont chargées risquent de manquer du recul nécessaire pour faire de l'existant (interne et externe) l'analyse la plus objective possible. Or, l'Institut de l'Audit Interne (IFACI) définit l'audit interne comme « *une activité indépendante et objective* »<sup>21</sup>.

De plus, la commune n'a pas défini de « *politique qualité* », c'est-à-dire des orientations et des objectifs généraux visant à améliorer la qualité du service rendu et/ou à en réduire le coût. Le maire a d'ailleurs précisé qu'il ne s'était pas donné pour objectif d'obtenir une certification des services communaux.

La chambre ne peut que recommander au maire de renforcer la fonction de contrôle interne au sein des services de la commune. Elle rappelle qu'une telle fonction n'a pas pour seul objectif de s'assurer de la conformité aux lois et règlements ; elle vise surtout à maîtriser les risques qui pèsent sur un organisme et à améliorer l'efficience de ses opérations.

Le développement du contrôle interne permettra également aux autorités municipales d'être assistés en particulier dans leur mission de vérification des régies d'avances et de recettes<sup>22</sup>. Cette question est d'autant plus importante que Saint-Avold dispose d'un nombre particulièrement élevé de régies.

---

<sup>21</sup> Définition approuvée le 21 mars 2000 par le conseil d'administration de l'IFACI.

<sup>22</sup> C'est le décret n° 97-15259 du 29 décembre 1997 qui investit l'ordonnateur, au même titre que le comptable public, d'une mission de contrôle des régies d'avances et de recettes.

## **8. LES MARCHÉS PUBLICS**

### **8.1. Liste des contrôles effectués**

Les contrôles ont porté sur les marchés de travaux passés par la commune entre 2002 et 2006. Seize opérations, représentant environ 3,9 millions d'euros de dépenses, ont été plus particulièrement examinées :

- Opérations conclues après un appel d'offres restreint : Programme de voirie 2004 ; Programme de voirie 2005 ; Programme de voirie 2006 ; Maintenance, travaux de maçonnerie et de génie civil dans les bâtiments communaux 2003 ; Travaux de maintenance dans les bâtiments communaux 2005 ; Maintenance et travaux de génie civil sur la voirie 2002 ; Maintenance et travaux de génie civil sur la voirie 2005.
- Marchés à procédure adaptée : Réfection d'un mur de clôture à la maison des associations en 2004 ; Création d'une zone de stationnement au parc municipal en 2005 ; Mise en place d'une clôture au parc municipal en 2005 ; Extension du jardin de souvenir - aménagement du jardin des roses en 2006 ; Travaux sur la trésorerie principale en 2006 ; Remplacement d'un châssis à l'école Dourd'hal en 2006 ; Campagne de bouchage de nids de poule 2005 ; Campagne de bouchage de nids de poule 2006 ; Maintenance, travaux de maçonnerie et de génie civil dans les bâtiments communaux 2006.

### **8.2. Les procédures mises en place par la ville**

Depuis 2004, le code des marchés publics (CMP) charge les collectivités territoriales de déterminer elles-mêmes les procédures applicables aux marchés à procédure adaptée d'une valeur inférieure à 230 000 €HT<sup>23</sup>. Ces procédures n'en doivent pas moins respecter les principes fondamentaux du CMP : définition préalable des besoins ; respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ; égalité de traitement des candidats etc.

Les règles applicables à Saint-Avold ont été arrêtées par plusieurs notes de service. La dernière date du 27 novembre 2008 ; elle a été rédigée suite aux observations provisoires de la chambre qui avaient souligné les insuffisances des règles définies auparavant. Cette nouvelle note apporte des précisions utiles en ce qui concerne le mode de publicité à mettre en œuvre et les critères de sélection des candidats. Toutefois, elle décrit encore imparfaitement la procédure à suivre pour les marchés d'un montant compris entre 30 000 et 206 000 € Que se passe-t-il si aucun candidat ne s'est manifesté ? Que se passe-t-il si les conditions proposées ne satisfont pas la commune ? Cette dernière question est d'autant plus importante que la note ne semble pas retenir d'autre critère de sélection que les prix proposés par les candidats.

### **8.3. La motivation des choix de la commission d'appel d'offres**

La réglementation de la commande publique impose qu'en vertu du principe de transparence des procédures, les avis et décisions de la commission d'appel d'offres (CAO)

---

<sup>23</sup> Ce seuil a été abaissé à 210 000 €HT par le CMP 2006.

soient motivés. Cette motivation doit permettre de comprendre par exemple pourquoi la CAO s'est abstenu de déclarer un lot infructueux ou , a retenu une offre plutôt qu'une autre ..

Sur les sept appels d'offres contrôlés, la motivation des positions de la CAO peut être considérée comme suffisante dans deux cas. Elle est en revanche insuffisante dans les cinq autres cas : Programmes de voirie 2004, 2005 et 2006 ; Travaux de maintenance dans les bâtiments communaux 2005 ; Maintenance et travaux de génie civil sur la voirie 2005.

Cette absence de motivation rend les choix de la CAO parfois difficiles à comprendre. Par exemple, lors de l'attribution du Programme de voirie 2006, la CAO a déclaré le lot n° 11 (« *Grosses réparations du giratoire au niveau du carrefour de l'Europe* ») infructueux ; cette décision est compréhensible, puisque le lot avait été estimé à 26 100 €TTC et que l'offre la moins élevée était supérieure de 2 342,67 € soit de 9 %, à cette estimation. Mais dans le même temps, la CAO a choisi de ne pas déclarer infructueux le lot n° 4 (« *Création de places de stationnements à l'école de Dourd'hal* »), qui avait été estimé à 7 000 €TTC, et de retenir une offre supérieure de 2 862,34 € soit de 40,9 %, à cette estimation. En l'occurrence, le maire a expliqué lors de l'entretien de fin de contrôle que la CAO avait choisi de ne pas déclarer ce lot n° 4 infructueux en raison de l'urgence des travaux : ceux-ci concernant les environs immédiats d'une école, ils devaient être effectués pendant les vacances scolaires.

La chambre prend acte de cette explication, mais elle rappelle que les avis et décisions de la CAO doivent être motivés afin d'expliciter les raisons des positions adoptées.

#### **8.4. Les marchés à bons de commande : le délai d'exécution des bons**

En ce qui concerne les marchés à bons de commande, le CMP demande que la durée d'exécution maximale des bons de commande soit précisée par les marchés<sup>24</sup>. Cette disposition vise à éviter qu'un bon de commande émis juste avant la fin du marché ne vienne prolonger celui-ci abusivement.

Or, dans le cas de trois des marchés à bons de commande contrôlés<sup>25</sup>, le CCAP indiquait simplement que « *les délais d'exécution, tous variables pour chaque chantier, seront notifiés à l'entrepreneur par bulletin de commande* » (art. 7). Ainsi, ces marchés ne précisaien pas la durée d'exécution maximale des bons. Cette pratique n'est pas conforme au CMP.

#### **8.5. Les délais de paiement**

Un contrôle aléatoire des dépenses d'équipements<sup>26</sup> 2004, 2005 et 2006 de la commune a permis de repérer au moins 83 mandats dont le délai de mandatement est supérieur à 45 jours.

---

<sup>24</sup> Cf. l'article 72 du CMP 2001 et l'article 71 du CMP 2004 : « *Le marché précise la durée maximale d'exécution des bons de commande.* »

<sup>25</sup> Travaux de maintenance dans les bâtiments communaux 2005 ; Maintenance et travaux de génie civil sur la voirie 2002 ; Maintenance et travaux de génie civil sur la voirie 2005.

<sup>26</sup> Dépenses imputées aux articles 20, 21 et 23.

L'année 2006 est concernée par 31 mandats qui totalisent 336 762,83 € soit 9,75 % des dépenses d'équipements. Le délai moyen de mandatement<sup>27</sup> de ces mandats est supérieur à 98 jours.

L'année 2005 est concernée par 14 mandats qui totalisent 95 533,73 € soit 2,33 % des dépenses d'équipement. Le délai moyen de mandatement de ces mandats est supérieur à 75 jours.

L'année 2004 est concernée par 37 mandats qui totalisent 267 525,02 € soit 4,95 % des dépenses d'équipement. Le délai moyen de mandatement de ces mandats est supérieur à 71 jours.

Or, le décret n° 2002-232 du 21 février 2002 a limité, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, le délai maximum de paiement dans les marchés publics à 45 jours ; au-delà, des intérêts moratoires sont dus de plein droit aux fournisseurs. La chambre rappelle que ce délai de 45 jours court dès réception de la demande de paiement par la collectivité débitrice et qu'il inclut le paiement par le comptable.

Certes, la commune n'a payé sur les trois années examinées que 167,47 € d'intérêts moratoires. Mais la chambre engage le maire à analyser les raisons de ces retards de paiement et à en tirer les conséquences. Les retards de paiement sont-ils dus à la fonction « certification du service fait » ou à la fonction « mandatement ». C'est bien l'une des missions du contrôle interne que d'analyser les éventuels dysfonctionnements internes et d'essayer d'y remédier. Cette question est importante tant pour la trésorerie des fournisseurs que pour les finances de la commune, qui s'expose à devoir payer des intérêts moratoires sans que sa propre situation de trésorerie en soit forcément la cause.

La réponse du maire aux observations provisoires de la chambre semble indiquer que l'origine du dysfonctionnement des services de la commune a été repérée.

## **9. RECOMMANDATIONS**

Telles sont les observations que la chambre régionale des comptes a souhaité formuler sur la gestion de la commune de Saint-Avold. Elles conduisent la chambre à recommander les 13 actions suivantes.

1. Conclure avec toutes les associations qui perçoivent plus de 23 000 € de subvention annuelle une convention, conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 le demandent.
2. Mettre en œuvre le rattachement des produits et des charges à l'exercice.
3. Mettre en œuvre la technique des autorisations de programme et des crédits de paiement pour les programmes d'équipement.

---

<sup>27</sup> Le délai de mandatement est le nombre de jours compris entre la date de réception de la facture par la commune et la date d'émission du mandat. Le délai moyen de mandatement correspond à une moyenne arithmétique non pondéré par les masses.

- 4.** Adapter l'évolution des dépenses de fonctionnement à celle des recettes de fonctionnement.
- 5.** Veiller à ce que le comité technique paritaire soit réuni au moins deux fois par an, conformément à l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985.
- 6.** Rédiger un règlement intérieur s'appliquant au moins à l'ensemble des agents exposés à des risques professionnels particuliers, sur le modèle de celui que la commune a déjà établi pour les agents des ateliers municipaux.
- 7.** Etablir un plan pluriannuel de formation pour les agents municipaux.
- 8.** Faire une prévision d'évolution des dépenses de personnel (sur 5 ans par exemple) qui tienne compte notamment de l'*« effet GVT »* (*« glissement/vieillesse/technicité »*).
- 9.** Revoir les arrêtés de concession de logement qui ne tiennent pas compte de la limitation imposée par le conseil municipal en ce qui concerne la gratuité du chauffage.
- 10.** Instituer une véritable fonction de contrôle interne centralisée, indépendante et objective.
- 11.** Préciser les règles définies par la commune pour les marchés à procédure adaptée d'une valeur comprise entre 30 000 et 206 000 €HT.
- 12.** Veiller à motiver les avis de la commission d'appel d'offres.
- 13.** Veiller à respecter les délais maximaux de paiement, de façon à éviter que la commune ait à payer des intérêts moratoires.

## ANNEXE 1

### recettes et dépenses de fonctionnement du budget principal : principales évolutions

En milliers d'euros	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	Evolution 2001/2007
Recettes	23 807	25 273	54 308	25 372	25 571	27 314	28 194	+18,4 %
dont :								
<i>Impôts locaux</i>	15 324	15 308	16 648	15 550	15 432	15 883	15 658	+2,2 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	2 572	1 327	1 301	1 448	1 367	1 197	1 215	-52,8 %
<i>Excédents des régies</i>	76	457	1 530	1 300	1 500	1 500	2 000	+2 523,8 %
Dépenses	20 174	21 848	49 857	24 165	23 742	24 842	26 862	+33,2 %
dont :								
<i>Personnel</i>	7 066	8 138	8 698	9 120	9 357	9 777	10 816	+53,1 %
<i>Charges externes</i>	5 574	6 587	6 557	7 586	7 644	8 303	8 267	+48,3 %
<i>Déficit des BA</i>	1 264	1 345	1 209	1 365	1 554	1 455	1 763	+39,4 %
<i>Contingents</i>	2 164	1 084	792	822	841	801	809	-62,6 %
<i>Subventions</i>	2 281	2 605	2 738	2 879	2 470	2 512	2 551	+11,8 %
Résultat comptable	3 633	3 425	4 451	1 207	1 829	2 472	1 332	-63,3 %

Avec :

- Recettes de fonctionnement : crédit net des comptes de la classe 7 ; dépenses de fonctionnement : débit net des comptes de la classe 6
- Impôts locaux : crédit net du compte 731
- Autres impôts et taxes : crédit net du compte 73 (hors 731, 732 et 739)
- Excédents des régies : crédit net du compte 7562
- Charges de personnel : débit net des comptes 621, 631, 633 et 64
- Achats et charges externes : débit net des comptes 60, 61 et 62 (hors 621)
- Déficit des BA (budgets annexes à caractère administratif) : débit net du compte 6521
- Contingents et participations obligatoires : débit net du compte 655
- Subventions versées : débit net du compte 657
- Résultat comptable : recettes – dépenses

\* En 2003, le niveau exceptionnel atteint par les recettes et les dépenses s'explique en partie par des cessions d'immobilisations : le compte 775 (produits des cessions d'immobilisations) passe de 398,6 milliers d'euros en 2002 à 26 090,0 milliers d'euros ; le compte 675 (valeurs comptables des immobilisations cédées) passe de 21,0 milliers d'euros en 2002 à 27 642,2 milliers d'euros.