



Chambre régionale des comptes  
de Lorraine

Epinal, le 21 mai 2010

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 19 mars 2010, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de Amnéville pour les exercices 2004 jusqu'à la période la plus récente.

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

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné des réponses, 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 serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

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

Jean MOTTES

Monsieur Jean KIFFER  
Maire de la commune d'Amnéville  
36, Rue des Romains  
BP n° 50080  
57360 AMNEVILLE



Chambre régionale des comptes  
de Lorraine

# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

## **COMMUNE D'AMNEVILLE**

**(Moselle)**

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

- 1. Rapport d'observations définitives du 2 février 2010.**
- 2. Réponse de Monsieur Jean KIFFER, maire de la commune d'Amnéville, par lettre enregistrée au greffe de la juridiction le 26 avril 2010.**

<b>SOMMAIRE</b>
-----------------

<b>SYNTHESE</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>2. PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AMNEVILLE</b>	<b>8</b>
<b>3. FIABILITE DES COMPTES</b>	<b>8</b>
3.1. Le suivi de la dette	8
3.2. La fiabilité des prévisions de recettes	9
3.3. Les cessions d'immobilisations	9
3.4. La gestion des titres de recette	10
3.4.1. Les provisions pour risques liées aux recettes à recouvrer	10
3.4.2. L'absence de rattachement des produits à l'exercice	12
3.5. La fiabilité des comptes : conclusions	12
3.5.1. Les conditions de l'équilibre du budget principal en 2007 et 2008	13
3.5.2. Les effets sur la trésorerie de la commune	13
3.5.3. Les conséquences sur le calcul du reversement du prélèvement sur le produit des jeux	14
<b>4. SITUATION FINANCIERE</b>	<b>15</b>
4.1. Les spécificités du budget d'Amnéville	15
4.1.1. L'importance des éléments exceptionnels	15
4.1.2. L'importance relative des produits tirés de l'exploitation du casino	16
4.2. La capacité d'autofinancement	17
4.3. La trésorerie	18
<b>5. LA GESTION DE LA DETTE</b>	<b>19</b>
5.1. L'évolution récente de la dette	19
5.2. Les réaménagements d'emprunts	20
5.2.1. Des réaménagements décidés sans consultation du conseil municipal	20
5.2.2. De nouveaux contrats particulièrement complexes et périlleux	20

<b>6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b>	<b>23</b>
<b>6.1. Organisation générale</b>	<b>23</b>
6.1.1. La direction des ressources humaines	23
6.1.2. Le comité technique paritaire	23
6.1.3. Le comité d'hygiène et de sécurité	23
<b>6.2. Les effectifs</b>	<b>24</b>
6.2.1. La structure des effectifs occupant un emploi permanent	24
6.2.2. Les conditions de recrutement des non-titulaires occupant un emploi permanent	24
6.2.3. Le taux d'encadrement et la formation du personnel	25
<b>6.3. L'absentéisme</b>	<b>26</b>
6.3.1. Le niveau de l'absentéisme	26
6.3.2. Le régime indemnitaire et l'assiduité des agents	27
<b>6.4. La gestion prévisionnelle des ressources humaines</b>	<b>28</b>
<b>7. LES DÉPENSES DE PERSONNEL</b>	<b>28</b>
<b>7.1. L'importance des dépenses de personnel</b>	<b>28</b>
<b>7.2. Les avancements d'échelon</b>	<b>29</b>
<b>7.3. Les primes et indemnités</b>	<b>29</b>
<b>8. RECOMMANDATIONS</b>	<b>29</b>

## SYNTHESE

La commune d'Amnéville compte 10 266 habitants en 2006. Ses comptes sont retracés dans un budget principal et trois budgets annexes : assainissement, IMAX et locations. Le présent rapport porte sur la gestion de la commune depuis 2004 et concerne trois sujets : la gestion du personnel, la fiabilité des comptes et la situation financière.

### 1. La gestion du personnel

Le personnel communal se caractérise par une surreprésentation des non-titulaires qui représentaient en 2005 près du tiers des agents occupant un emploi permanent contre une moyenne nationale de 14 %. La quasi-totalité de ces agents a été recrutée sur la base de la disposition de la loi du 26 janvier 1984 qui autorise le recrutement d'agents non titulaires pour occuper des emplois permanents « *pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu* ». Or, plus de 70 % des non-titulaires d'Amnéville ont une ancienneté égale ou supérieure à 3 ans dans la commune, ce qui montre que l'esprit de cette disposition qui autorise l'embauche de non-titulaires « *pour une durée maximale d'un an* » est largement contourné. En outre, alors que les collectivités territoriales ont l'obligation de déclarer les vacances d'emploi, l'instruction a révélé que la commune ne procédait à aucune déclaration de vacance pour les emplois assimilables à la catégorie C et n'a permis d'établir l'existence de telles déclarations que pour les emplois assimilables à la catégorie A. Dans ces conditions, la plupart des non-titulaires de la commune ont été recrutés dans des conditions juridiquement critiquables. Le maire ne conteste pas cette analyse et a répondu à la chambre qu'il avait « *pris bonne note* » de la recommandation relative « *à la déclaration des vacances d'emploi de catégorie B et C, avant toute embauche ou renouvellement de contrat* ».

Par ailleurs, la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines, permettant notamment la définition de plans de formation pluriannuels, devrait permettre à la commune de tirer le meilleur parti possible de ses agents et de réduire ainsi le recours à des prestataires extérieurs ou à des recrutements supplémentaires.

### 2. La fiabilité des comptes

Parmi les manquements relevés par la chambre, l'insuffisance des provisions pour risques et l'absence de rattachement des produits à l'exercice sont les plus importants.

En effet, la commune a émis en 2004 pour 15,29 M € de titres de recette qui, pour certains, étaient dépourvus de toute base légale ou contractuelle incontestable et qui, de toute façon, ont fait l'objet de demandes d'annulation devant le juge administratif. Pourtant, la commune a attendu 2005 pour commencer à constituer une provision pour risques. Surtout, elle a décidé en 2006, au mépris de la règle du rattachement des produits à l'exercice qui s'imposait à elle, d'imputer sur un seul exercice les 25,89 M € de droits d'entrée dus par le nouvel exploitant du casino. Seuls 7 M € étaient pourtant payables au titre de l'exercice.

Cette gestion contestable des titres de recettes a trois conséquences.

Le budget de la commune n'est, en premier lieu, équilibré, depuis 2007, que grâce à l'excédent de fonctionnement reporté. Dès lors que celui-ci résulte pour partie de recettes irrégulières, c'est la réalité de l'équilibre budgétaire qui pourrait être mise en cause.

En second lieu, la trésorerie de la commune s'en est retrouvée déséquilibrée puisque ces recettes n'étaient pour partie que des recettes budgétaires, sans équivalent en espèces.

Enfin, le traitement irrégulier des droits d'entrée du casino a faussé le calcul du reversement à la commune du prélèvement sur le produit des jeux effectué par l'Etat. En effet, le montant reversé dépend en partie du niveau des recettes de la commune. Dès lors que ces recettes ont été surestimées, le reversement perçu par Amnéville en 2007 notamment pourrait être partiellement contesté.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à régulariser le traitement du droit d'entrée du casino « *au budget 2010* ».

### 3. La situation financière

Comme la chambre l'avait déjà souligné en 2005, la situation financière d'Amnéville dépend étroitement des produits tirés de l'exploitation du casino municipal. Entre 2004 et 2008, le seul prélèvement sur le produit des jeux a en effet représenté en moyenne plus du tiers des produits de fonctionnement courants du budget principal. Or, plusieurs facteurs (obligation de vérifier l'identité des joueurs, interdiction de fumer) ont entraîné récemment une baisse du chiffre d'affaires des casinos. Cette diminution pourrait être aggravée par l'ouverture du marché français aux jeux d'argent en ligne à partir de 2010. Cette question est d'autant plus importante pour Amnéville que la commune ne dispose pratiquement plus de capacité d'autofinancement (CAF). Sa CAF nette ne s'élève en effet plus qu'à 189 000 € à fin 2008. Si la commune décide de réaliser des dépenses d'équipement dans les années qui viennent, elle n'aura pas les moyens de les autofinancer sauf à décider de vendre certains actifs, ou sauf à ce que l'extension du casino municipal (sa superficie devrait être multipliée par 4,5 courant 2009) permette d'enrayer la baisse de son chiffre d'affaires.

## 1. INTRODUCTION

**1.1.** Le jugement des comptes et l'examen de la gestion de la commune d'Amnéville depuis 2004 relèvent du programme 2009 de la chambre régionale des comptes de Lorraine. Le maire en fonctions depuis 1965, M. Jean KIFFER, a été informé de l'ouverture de la procédure de l'examen de la gestion par lettre du président de la juridiction du 30 janvier 2009.

**1.2.** Le conseiller-rapporteur a rencontré M. KIFFER le 19 mars 2009 dans le cadre d'un entretien de début de contrôle. Conformément aux dispositions de l'article L. 247-7 du code général des collectivités territoriales, un entretien préalable a été tenu par le conseiller-rapporteur le 2 juillet 2009, dans les locaux de la mairie, avec M. Jean-Marie ZIMOGH, adjoint au maire chargé des finances, et Mme Karine LEGRAND, directrice générale des services.

Empêché, M. KIFFER n'a pas pu participer à ce second entretien ; mais il a confirmé à la chambre par lettre du 6 juillet 2009 que l'obligation de procéder à un entretien préalable avec l'ordonnateur, posée par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, n'en était pas moins satisfaite.

**1.3.** La chambre, dans sa séance du 3 septembre 2009, a arrêté des observations provisoires. Dans le cadre de la procédure contradictoire, ces observations ont été portées par lettre du 7 octobre 2009 à la connaissance de M. Jean KIFFER, maire de la commune. Un extrait a été envoyé par lettre du 7 octobre 2009 au directeur régional de DEXIA. Ont répondu à la chambre M. Vincent CORDUAN, directeur régional de DEXIA, par lettre du 7 décembre 2009 enregistrée le lendemain au greffe de la chambre, et le maire d'Amnéville par lettre du 8 décembre 2009 enregistrée le lendemain au greffe de la chambre.

**1.4** La chambre, dans sa séance du 2 février 2010, a arrêté les observations définitives ci-après développées.

## **2. PRESENTATION DE LA COMMUNE D'AMNEVILLE**

Située à une vingtaine de kilomètres au nord de Metz, Amnéville compte, selon l'INSEE, 10 266 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2006. La commune a su profiter de son environnement naturel (forêts, eau thermale aux propriétés reconnues etc.) pour diversifier ses activités et constituer un patrimoine original : centre thermal, casino, piste de ski indoor. Cette stratégie a certainement contribué à accroître la population de la commune, qui ne s'élevait qu'à 8 965 habitants en 1990 et à 9 361 en 1999. La population communale a donc augmenté de près de 15 % en une quinzaine d'années.

## **3. FIABILITE DES COMPTES**

### **3.1. Le suivi de la dette**

La comparaison des comptes de gestion et des états de la dette annexés aux comptes administratifs fait apparaître les écarts suivants.

#### budget principal, suivi de la dette

en €	2004	2005	2006	2007
encours compte administratif	27 559 873	20 604 209	19 006 003	19 034 735
encours compte de gestion*	27 894 231	18 031 999	19 082 603	18 461 932
<b>écart</b>	<b>- 334 358</b>	<b>2 572 210</b>	<b>- 76 600</b>	<b>572 803</b>

\* Solde des comptes 1641 et 1643

D'après les informations recueillies au cours de l'instruction, ce sont les états annexés aux comptes administratifs qui seraient erronées. Aussi la chambre invite-t-elle le maire à procéder aux ajustements nécessaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé qu'il avait « constaté les écarts entre les comptes de gestion et les états de la dette annexés aux comptes administratifs » et que « le pointage sera effectué avec la perception de Rombas de manière à présenter les comptes administratifs 2009 en adéquation avec les comptes de gestion du percepteur ».

### **3.2. La fiabilité des prévisions de recettes**

La fiabilité des prévisions de recettes de fonctionnement est perfectible : entre 2004 et 2008, le taux de réalisation des recettes ordinaires du budget principal est à trois reprises inférieur à 100 %.

#### taux de réalisation des prévisions budgétaires : recettes ordinaires de fonctionnement du budget principal

En %	2004	2005	2006	2007	2008
recettes ordinaires de fonctionnement*	101,58	97,0	99,2	102,2	98,6

\* Recettes de fonctionnement hors production stockée (71), produits financiers (76), produits exceptionnels (77), reprises sur amortissements et provisions (78), transferts de charges (79), atténuations de charges (013) et résultat reporté (002).

L'exemple des produits des services du domaine des budgets annexes de l'assainissement et de l'IMAX montre que ce manque de fiabilité n'affecte pas que le budget principal : entre 2004 et 2008, le taux de réalisation de ces recettes est à quatre reprises inférieur à 100 %.

#### budgets annexes de l'assainissement et de l'IMAX : taux de réalisation des prévisions de recettes de l'article 70

En %	2004	2005	2006	2007	2008
produits des services du domaine	111,6	77,2	84,9	81,1	69,7

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a déclaré qu'il prendrait en compte la recommandation de la chambre d'améliorer la fiabilité des prévisions de recettes de fonctionnement des différents budgets de la commune.

### **3.3. Les cessions d'immobilisations**

La ville a cédé en 2004 une maison de retraite, la « Résidence Heureuse », à l'association mosellane d'aide aux personnes âgées (AMAPA) pour 1 003 638,93 €. La commune a perçu 350 590,74 €; le solde, soit 653 048,19 €, a été payé par l'AMAPA aux divers établissements qui avaient prêté à la commune pour financer la construction de la maison de retraite. La valeur nette comptable du bien était de 2 055 408,41 €. La commune a donc réalisé une moins-value de 1 051 769,48 €.

Or, la commune a passé les écritures suivantes :

en €	écritures de cession proprement dites		écritures relatives aux emprunts	
	comptes	montants	comptes	montants
charges de fonctionnement	675	2 055 408,41		
	676	0,00		
	Total 675 + 676	2 055 408,41		
produits de fonctionnement	775	350 590,73	778	653 048,19
	776	1 704 817,68		
	Total 775 + 776	2 055 408,41		

Ces écritures contreviennent aux règles budgétaires et comptables. En effet, d'une part la moins-value réalisée par la commune a été surévaluée : celle-ci, inscrite à l'article 776, s'élève bien à 1 051 769,48 € et non pas à 1 704 817,68 €. D'autre part, ces écritures ont généré une recette d'ordre de fonctionnement supplémentaire de 653 048,19 € correspondant à la part du prix de cession « payée » en remboursements d'emprunts. Quand bien même les écritures passées par la commune s'équilibrent toutes sections confondues, la recette inscrite à l'article 778 a provoqué une surestimation de la capacité d'autofinancement (CAF) dégagée en 2004 : le titre de recette imputé au compte 778 a été émis en contrepartie d'un mandat équivalent imputé au compte 1641, mais la CAF ne tient compte que des mouvements de la section de fonctionnement.

En fait, la commune aurait dû passer les écritures suivantes :

en €	écritures de cession proprement dites		écritures relatives aux emprunts	
	comptes	montants	comptes	montants
charges de fonctionnement	675	2 055 408,41		
	676	0,00		
	Total 675 + 676	2 055 408,41		
produits de fonctionnement	775	1 003 638,93	778	0,00
	776	1 051 769,48		
	Total 775 + 776	2 055 408,41		

La comptable de la commune a proposé « *la régularisation suivante sur 2009, qui permettra de rétablir les montants des deux sections : écriture d'ordre budgétaire de 653 048,19 € par émission d'un mandat à l'article 673, titre annulé sur exercice antérieur, et d'un titre de recettes à l'article 192, + ou - value de cession* ». La chambre engage le maire à suivre cette proposition.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a confirmé que les écritures relatives à la cession de la maison de retraite seraient « *apurées sur l'exercice 2009 dès le vote de la décision modificative du conseil municipal du 17 décembre 2009* ».

### **3.4. La gestion des titres de recette**

#### **3.4.1. Les provisions pour risques liées aux recettes à recouvrer**

La commune a émis en mai 2004 deux titres de recette à l'encontre de l'exploitant du casino, la société Amnéville Loisirs SA, pour des montants de 4 268 572,50 € (titre n° 709.51.04) et 9 146 941,00 € (titre n° 710.51.04), soit 13 415 513,50 € au total. Seul le

second titre a été inscrit en recette dès 2004 au budget ; le premier n'a pas été inscrit en 2004 mais il est venu augmenter le résultat et la capacité d'autofinancement de l'exercice.

En effet, un titre de recette qui n'est pas inscrit en prévision budgétaire vient, par définition, augmenter le résultat et la capacité d'autofinancement de l'exercice puisque son non-inscription en prévision n'a pas permis d'inscrire en face une dépense supplémentaire ; il en va de même, d'ailleurs, si le titre est bien inscrit en prévision budgétaire, mais si le budget est voté en suréquilibre. Le titre de 4 268 572,50 € a donc, de facto, été inscrit en recette en 2005 via l'excédent de fonctionnement reporté.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait souligné que ces titres avaient été émis « *sans aucun fondement légal ni contractuel* ». De plus, Amnéville Loisirs SA ayant dès juin 2004 engagé devant le juge administratif une action en annulation des titres, leur recouvrement avait été aussitôt suspendu par le comptable conformément à la jurisprudence administrative (cf. CE, 19 juin 1985, commune des Angles).

Or, la commune a attendu 2005 pour constituer une provision pour risques et a, de plus, décidé de l'étaler sur 6 ans : seuls 1 565 143,24 € ont été provisionnés en 2005. Certes, une commune peut choisir d'étaler dans le temps la constitution d'une provision par une délibération spécifique qui fixe les principes et les conditions de l'étalement de la provision ; mais quand bien même le conseil municipal aurait pris la délibération demandée, cet étalement de la provision a entraîné un déséquilibre entre le budget et la trésorerie de la commune.

En 2006, la commune a finalement annulé les titres de recette émis en 2004 et repris la provision constituée en 2005. Ces titres n'en ont pas moins faussé la capacité d'épargne brute de la commune en 2004 en la surévaluant ; ils ont également pesé sur sa trésorerie jusqu'à leur annulation.

Les mêmes observations peuvent être faites à propos de trois titres émis en 2004 à l'encontre de la société EIFFAGE pour des montants de 115 843,17 € (titre n° 1363.103.04), de 1 108 190,15 € (titre n° 1364.103.04) et de 654 857,90 € (titre n° 1365.103.04), soit 1 878 891,22 € au total.

Ces titres n'ont pas été inscrits au budget en 2004 mais ils sont venus augmenter le résultat et la capacité d'autofinancement de l'exercice ; ils ont donc, de facto, été inscrits en recettes en 2005 via l'excédent de fonctionnement reporté. EIFFAGE ayant en 2004 engagé devant le juge administratif une action en annulation des titres, leur recouvrement a été suspendu par le comptable. Lors de son précédent contrôle, la chambre avait invité la commune à mesurer « *les risques juridique et financier pris* » et à créer « *une provision au cas où l'assise juridique de cette créance serait remise en question par le juge* ». La commune a suivi ces recommandations en constituant en 2005 une provision pour risques, mais elle a décidé de l'étaler sur 6 ans : seuls 219 203,98 € ont été provisionnés en 2005. En 2006, suite à une décision du tribunal administratif de Strasbourg du 25 octobre 2005, la commune a finalement annulé les titres de recette émis en 2004 et repris la provision constituée en 2005. Ces titres n'en ont pas moins faussé la capacité d'épargne brute de la commune en 2004 en la surévaluant ; ils ont également pesé sur sa trésorerie jusqu'à leur annulation.

### **3.4.2. L'absence de rattachement des produits à l'exercice**

Amnéville ne pratique pas le rattachement des produits et des charges à l'exercice, lequel est pourtant obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Certes, l'instruction M14 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* » ; un exemple suffit à montrer que la commune n'est pas dans cette situation. Le service public du casino a été délégué à la société Amnéville Loisirs SA-Casino par convention du 24 avril 2006. Le délégataire doit acquitter un droit d'entrée de 25 890 158,30 € à verser sur 15 ans : 7 000 000 € payables en 2006 puis 1 349 297,02 € payables chaque année pendant les 14 années suivantes. Or, la commune a émis en 2006 un titre de recette (titre n° 1593/2006 imputé au compte 7788) correspondant à la totalité des droits d'entrée sans procéder aux écritures de rattachement exigées par l'instruction M14. En l'occurrence, la commune aurait dû émettre à la clôture de l'exercice 2006 un titre de réduction à hauteur de 18 890 158,30 € c'est-à-dire à hauteur du montant qui ne sera effectivement perçu que de manière différée.

Le fait que la commune n'ait pas traité cette recette comme elle devait l'être, c'est-à-dire comme un produit constaté d'avance, a des répercussions à la fois sur la réalité de sa capacité d'autofinancement et sur sa trésorerie. En effet, la capacité d'autofinancement de l'exercice 2006 a été majorée, sinon de 18 890 158,30 €, du moins à hauteur du suréquilibre du budget voté, soit 7,6 M €

Surtout, la trésorerie de la commune s'en trouve durablement déséquilibrée puisqu'une recette budgétaire de 18 890 158,30 € a été constatée en 2006 sans équivalent en trésorerie.

La commune a sans doute procédé ainsi pour disposer des moyens budgétaires d'annuler les titres de recette émis sans base suffisante en 2004 : en 2006, 16 432 450,81 € de titres sur exercices antérieurs (compte 673) ont été annulés. Cependant, en agissant de la sorte, la commune n'a fait que prolonger le déséquilibre créé depuis 2004 entre son budget et sa trésorerie.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à régulariser le traitement du droit d'entrée du casino « *au budget 2010* ». A cet égard, la chambre rappelle que les recettes dont le versement est étalé sur plusieurs années en application de clauses contractuelles ont vocation à être retracées parmi les engagements hors bilan comptabilisées au compte 802 et retracées en annexe du compte administratif, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome 1, titre 1, chapitre 1).

### **3.5. La fiabilité des comptes : conclusions**

Les manquements constatés sont suffisamment nombreux et importants pour donner une image erronée de la situation financière de la commune. En effet, certains d'entre eux pèsent sur la trésorerie, biaisent le calcul du reversement à la commune du prélèvement sur le produit des jeux opéré par l'Etat, et conduisent à s'interroger sur la réalité de l'équilibre du budget principal.

### 3.5.1. Les conditions de l'équilibre du budget principal en 2007 et 2008

La section de fonctionnement du budget principal n'est équilibrée, depuis 2007, que grâce à l'excédent de fonctionnement reporté : celui-ci s'est élevé en 2007 à 10,6 M €, soit à plus de 27 % des recettes totales de fonctionnement, et à 10,5 M € en 2008, soit à plus de 31 % des recettes totales de fonctionnement. Cela explique d'ailleurs que la capacité brute d'autofinancement de la commune soit devenue négative en 2008 (cf. infra). A partir du moment où cet excédent reporté a été constitué à partir de recettes contestables, c'est le caractère réel de l'équilibre du budget qui peut être remis en question : en se servant d'un excédent artificiel pour équilibrer ses budgets, la commune pratique une politique hasardeuse et insincère.

Le manque de fiabilité des prévisions de recettes de fonctionnement (cf. supra) s'explique aussi vraisemblablement par le manque de marges de manœuvre, qui oblige la commune à maximiser ses prévisions de recettes pour malgré tout équilibrer son budget.

### 3.5.2. Les effets sur la trésorerie de la commune

Les seuls problèmes liés à la gestion des titres de recette ont entraîné un déséquilibre persistant entre l'exécution budgétaire et son reflet en trésorerie, comme le montre le tableau ci-après.

évaluation des effets sur la trésorerie des manques en matière de gestion des titres de recette

	en €
<b>2004</b>	
<i>inscription titre 710.51.04 au budget*</i>	<b>9 146 941,00</b>
solde N des effets sur la trésorerie	- 9 146 941,00
<b>2005</b>	
<i>prise en compte titre 709.51.04 au budget</i>	<b>4 268 572,50</b>
provision titres 710.51.04 et 709.51.04 (dotation)	1 565 143,24
<i>prise en compte titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04 au budget</i>	<b>1 878 891,22</b>
provision titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04 (dotation)	219 203,98
solde N des effets sur la trésorerie	- 4 363 116,50
solde N-1 des effets sur la trésorerie	- 9 146 941,00
solde cumulé N des effets sur la trésorerie	- 13 510 057,50
<b>2006</b>	
annulation titres 710.51.04 et 709.51.04	13 415 513,50
<i>provision titres 710.51.04 et 709.51.04 (reprise)</i>	<b>1 565 143,24</b>
annulation titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04	1 878 891,22
<i>provision titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04 (reprise)</i>	<b>219 203,98</b>
<i>inscription titre 1593/2006 au budget (part non due au titre de 2006)</i>	<b>18 890 158,30</b>
solde N des effets sur la trésorerie	- 5 380 100,80
solde cumulé N-1 des effets sur la trésorerie	- 13 510 057,50
solde cumulé N des effets sur la trésorerie	- 18 890 158,30

\* Les événements ayant une incidence négative sur la trésorerie sont en caractères gras et italique.

Lors de l'entretien de début de contrôle, le maire a expliqué au conseiller-rapporteur que ces effets étaient en partie neutralisés par le fait qu'étaient inscrites au budget des dépenses d'équipement qui n'ont pas vocation à être exécutées.

D'une part, cette solution qui revient à inscrire des dépenses fictives et, partant, insincères n'est pas orthodoxe et participe d'une politique budgétaire entachée d'irrégularités.

D'autre part, cette solution ne permet de toute façon pas de compenser entièrement le décalage constaté entre l'exécution budgétaire et la trésorerie. Au 31 décembre 2007 en effet, ce sont 17,5 M € qui manquent en trésorerie. Ce chiffre de 17,5 M € résulte du calcul suivant : déficit en trésorerie au 31 décembre 2006 (18,89 M €) – part du droit d'entrée effectivement payée par l'exploitant du casino au titre de 2007 (1,349 M €). Or, les dépenses d'équipement qui n'ont été ni mandatées ni inscrites en restes à réaliser, et qui pourraient donc correspondre au maximum de ces dépenses qui ne sont pas destinées à être exécutées, ne se sont élevées en 2007 qu'à 13,26 M € tous comptes confondus.

#### exécution des dépenses d'équipement en 2007

en €	crédits ouverts	mandats émis	restes à réaliser	crédits annulés
budget principal	21 180 149,18	4 698 248,63	3 512 209,51	12 969 691,04
budget annexe IMAX	52 000,00	35 870,76	9 928,00	6 201,24
budget annexe assainissement	269 450,63	59 053,84	63 986,00	146 410,79
budget annexe locations	14 121 679,92	1 945 868,63	12 030 964,18	144 847,11
total comptes consolidés	35 623 279,73	6 739 041,86	15 617 087,69	13 267 150,18

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a affirmé : « nous avons bien évidemment veillé à ne pas dépenser l'argent que nous n'avons pas ». Selon le maire, « les dépenses d'équipement non exécutées représentent bien 17,9 M € au BP 2009 ». La chambre rappelle que seul le compte administratif permet de calculer le montant des dépenses d'équipement non exécutées ; aussi maintient-elle son analyse.

Par ailleurs, la « solution » mise en œuvre par la commune ne permet pas de corriger les distorsions constatées sur le calcul du reversement du prélèvement sur le produit des jeux.

### **3.5.3. Les conséquences sur le calcul du reversement du prélèvement sur le produit des jeux**

La gestion contestable que la commune fait de ses titres de recette a eu également pour conséquence d'augmenter artificiellement la base de calcul du montant qu'elle perçoit au titre du reversement du prélèvement opéré par l'Etat sur le produit brut des jeux du casino d'Annéville.

En effet, l'article L. 2333-55 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que l'Etat reverse 10 % de ce prélèvement à chaque commune siège d'un casino ; mais il précise que le montant de ce versement « ne peut toutefois avoir pour effet d'accroître de plus de 5 % [ou de 10 % dans certains cas] le montant des recettes réelles de fonctionnement de la commune ». L'article R. 2333-82-1 du CGCT précise ce qu'il faut entendre par « recettes réelles de fonctionnement » ; il s'agit des « mouvements réels » comptabilisés au titre du dernier exercice clos et relevant « des catégories de comptes suivantes : produits des services, du domaine et ventes diverses ; impôts et taxes ; dotations et participations ; autres produits de gestion courante ; produits financiers ; produits exceptionnels ».

Les titres de recette émis en 2004 et 2006 correspondant à des recettes réelles ce qui, en l'occurrence, signifie uniquement qu'il ne s'agit pas de mouvements d'ordre, et ayant été imputés à l'article 778 (autres produits exceptionnels), ils ont donc eu pour effet de relever le plafond institué par l'article L. 2333-55. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la

commune ait perçu au titre de 2004 et de 2006 un montant majoré pour des raisons qui peuvent être considérées comme artificielles, voire indues.

comparaison du prélèvement sur le produit des jeux perçu par Amnéville en N et de ses produits de fonctionnement de l'exercice N-1

en milliers d'euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
total produits de fonctionnement	20 781	21 746	40 793	21 954	45 676	28 329	22 820
prélèvement correspondant sur produit des jeux*	6 210	6 478	7 178	6 212	7 546	6 325	nd

\* Recette inscrite à l'article 7364. Les montants indiqués pour chaque exercice sont ceux perçus en N+1 puisque l'éventuel plafonnement du reversement se fait en fonction des recettes de l'exercice précédent.

S'agissant du traitement budgétaire des droits d'entrée dus par l'exploitant du casino, la vraisemblable surestimation du reversement perçu par la commune en 2007 sera peut-être compensée par le fait que la commune s'est de facto privée des 1 349 297,02 € de recettes qu'elle aurait pu constater chaque année jusqu'en 2020 si elle avait pratiqué le rattachement des produits à l'exercice.

Toutefois, non seulement l'Etat a ainsi consenti une espèce d'avance de trésorerie à la commune, mais il ne récupèrera cette avance d'ici 2020 qu'à la condition que le produit des jeux soit au moins constant. Or, l'obligation de vérifier l'identité des joueurs à l'entrée des casinos, mise en place fin 2006, et l'interdiction de fumer dans les lieux publics, effective depuis début 2008, ont entraîné une baisse du chiffre d'affaires des casinos.

L'exploitant du casino d'Amnéville le reconnaît d'ailleurs dans son rapport annuel pour l'exercice 2006/2007 : d'une part « *la mise en place d'un contrôle systématique de l'identité aux entrées des salles de jeux (...) a eu un fort impact négatif sur une catégorie de joueurs à fort pouvoir d'achat* » ; d'autre part, s'agissant de l'interdiction du tabac, les « *résultats des premiers mois de 2008* » montrent que « *l'ensemble de notre secteur d'activité subit une baisse significative de fréquentation et de chiffre d'affaire* ».

En outre, l'ouverture du marché français aux jeux d'argent en ligne à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2010 risque d'aggraver cette baisse : dans son rapport annuel pour l'exercice 2007/2008, l'exploitant du casino reconnaît que l'incidence de cette mesure « *est complexe à évaluer* », mais signale qu'« *elle ne peut nécessairement pas être positive* ».

#### **4. SITUATION FINANCIERE**

##### **4.1. Les spécificités du budget d'Amnéville**

Le budget de la commune se caractérise par deux traits particuliers : l'importance des éléments exceptionnels et l'importance relative des produits tirés de l'exploitation du casino.

##### **4.1.1. L'importance des éléments exceptionnels**

Entre 2004 et 2008, les produits exceptionnels ont représenté en moyenne près du tiers de la totalité des produits totaux. Sur la même période, les charges exceptionnelles ont représenté en moyenne près du quart des charges totales.

### évolution des produits et des charges exceptionnels de 2004 à 2008

en milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	moyenne*
total produits de fonctionnement	40 793	21 954	45 676	28 329	22 820	31 914
produits exceptionnels (compte 77)	19 157	1 817	26 762	7 573	5 188	12 099
part des produits exceptionnels dans le total	46,96 %	8,28 %	58,59 %	26,73 %	22,73 %	32,66 %
total charges de fonctionnement	23 590	20 800	36 373	25 138	24 025	25 985
charges exceptionnelles (compte 67)	4 834	901	17 268	7 343	5 164	7 102
part des charges exceptionnelles dans le total	20,49 %	4,33 %	47,47 %	29,21 %	21,49 %	24,60 %

\* Moyenne non pondérée par les masses

Ces éléments exceptionnels facilitent d'autant moins l'analyse des comptes de la commune qu'ils renvoient parfois à des événements très anciens.

Ainsi, les produits et les charges exceptionnels constatés en 2007 se rattachent essentiellement au règlement d'un litige remontant au moins à 1991 et relatif à la construction de la salle de spectacles le « Galaxie ». En l'occurrence, la commune a émis un mandat (compte 673) et un titre de recette (compte 778) d'un même montant, soit 6 757 815,12 €. D'après le compte administratif 2007, cette double opération a été traitée comme une opération réelle et non pas comme une opération d'ordre : en effet, les opérations d'ordre imputées à l'article 67 ne se sont élevées qu'à 247 295 € et les opérations d'ordre imputées à l'article 77 se sont limitées à 83 121 €. Dans ces conditions, le titre de recette de 6 757 815,12 € a vraisemblablement été pris en compte dans la base de calcul du reversement du prélèvement sur le produit des jeux.

#### **4.1.2. L'importance relative des produits tirés de l'exploitation du casino**

L'importance des produits tirés de l'exploitation du casino avait déjà été soulignée par la chambre en 2005 : compte tenu du « poids de cette recette », « toute difficulté d'exploitation du casino, pour quelque raison que ce soit, aurait des répercussions graves sur les finances communales ». La situation n'a pas changé : entre 2004 et 2008, le prélèvement sur le produit des jeux a représenté en moyenne plus du tiers des produits de fonctionnement courants, c'est-à-dire des produits de fonctionnement hors éléments exceptionnels.

### évolution du prélèvement sur le produit des jeux de 2004 à 2008

en milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008	moyenne*
produits de fonctionnement hors éléments exceptionnels	21 636	20 137	18 914	20 756	17 632	19 815
prélèvement sur le produit des jeux (article 7364)	6 478	7 178	6 212	7 546	6 324	6 748
part du produit des jeux dans le total des produits (%)	29,94 %	35,65 %	32,84 %	36,36 %	35,87 %	34,13 %

\* Moyenne non pondérée par les masses

Au prélèvement sur le produit des jeux s'est ajouté en 2006 le droit d'entrée de 25,89 M € dû par l'exploitant. Au total, l'exploitation du casino aura donc rapporté à la commune près de 60 M € entre 2004 et 2008.

Le casino d'Amnéville reste ainsi le garant de l'équilibre financier d'un ensemble d'activités qui ne sont pas toutes rentables. Par exemple, le budget principal a versé au budget annexe de l'IMAX en 2006, 2007 et 2008 une subvention d'exploitation de 3,18 M € au total.

De même, la commune a participé en 2006 à hauteur de 0,58 M € à une augmentation de capital de 0,96 M € décidée par la SAEML Amnéville Galaxie. Or, cette augmentation de capital n'a servi qu'à compenser les pertes passées : la société a procédé à ce qu'il est convenu d'appeler un « coup d'accordéon », c'est-à-dire à une réduction de capital (motivée par des pertes) intervenant préalablement à une augmentation de capital ; aussi le capital social de la société ne s'est-il établi, malgré l'augmentation de capital, qu'à 128 393 € au 31 décembre 2006.

Dans ces conditions, la question de l'évolution du chiffre d'affaires du casino (cf. supra) est essentielle pour l'équilibre financier à venir de la commune.

#### **4.2. La capacité d'autofinancement**

La capacité d'autofinancement (CAF) brute d'une collectivité locale correspond à la différence de ses recettes et de ses dépenses de fonctionnement, hors certains éléments exceptionnels. La CAF brute mesure donc l'épargne dégagée par le fonctionnement courant et disponible pour le financement des dépenses d'investissement. A la différence de la CAF brute, la CAF nette soustrait à l'épargne le remboursement en capital des emprunts. La CAF nette mesure donc l'épargne disponible pour le financement des dépenses d'investissement hors remboursement des emprunts, c'est-à-dire des dépenses d'équipement. Aussi les CAF brute et nette constituent-elles de bons indicateurs pour apprécier la situation financière d'une collectivité locale.

Le calcul de la CAF d'Amnéville nécessite des corrections. Celles-ci ont été effectuées en ne tenant compte que des éléments les plus importants et en retenant les hypothèses les plus favorables pour la commune. Ainsi, c'est la totalité du droit d'entrée non dû par l'exploitant du casino au titre de 2006 qui aurait pu être soustraite de la CAF 2006, soit 18,89 M €. Une autre hypothèse aurait été de ne diminuer la CAF 2006 qu'à hauteur du suréquilibre du budget voté, soit 7,60 M €. L'hypothèse considérée comme la plus favorable a été de ne retirer à la CAF 2006 que 3,59 M €; cette somme correspond à la part du droit d'entrée non due au titre de l'exercice mais non absorbée par l'annulation des titres de recette émis sans base légale suffisante en 2004.

##### détail des corrections à effectuer pour le calcul de la CAF

<b>2004</b>	en €
émission titre 709.51.04 sans prise en compte au niveau des prévisions	- 4 268 572,50
émission titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04 sans prise en compte au niveau des prévisions	- 1 878 891,22
solde des corrections à effectuer	- 6 147 463,72
<b>2006</b>	
annulation titres 710.51.04 et 709.51.04	13 415 513,50
annulation titres 1363.103.04, 1364.103.04 et 1356.103.04	1 878 891,22
droits d'entrée exploitant casino à hauteur des sommes non dues au titre de 2006	- 18 890 158,30
solde des corrections à effectuer	- 3 595 753,58
<b>2007</b>	
droits d'entrée exploitant casino à hauteur des sommes à rattacher à l'exercice	1 349 297,02
solde des corrections à effectuer	1 349 297,02
<b>2008</b>	
droits d'entrée exploitant casino à hauteur des sommes à rattacher à l'exercice	1 349 297,02
solde des corrections à effectuer	1 349 297,02

Ces corrections donnent les résultats suivants.

évolution de la CAF brute\* d'Amnéville (budget principal uniquement)

en milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008
CAF brute avant corrections	17 876	4 770	7 940	1 615	-775
solde des corrections	- 6 147	0	- 3 595	1 349	1 349
CAF brute après corrections	11 729	4 770	4 345	2 964	574

\* 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

Entre 2004 et 2008, la CAF brute du budget principal a donc constamment baissé jusqu'à devenir négative – avant corrections – en 2008. Cette diminution s'explique, certes, en partie par la création du budget annexe des locations dont la CAF brute peut être évaluée à 2 851 milliers d'euros en 2008, et par celle du budget annexe de l'IMAX dont la CAF brute peut être évaluée à 465 milliers d'euros en 2008. A périmètre constant, c'est-à-dire hors budget annexe de l'assainissement qui existait déjà en 2004, la CAF brute de la commune peut être estimée à 3 890 000 € en 2008. La baisse de la CAF brute n'en est pas moins certaine et s'est répercutée sur la CAF nette malgré la baisse de la charge de remboursement des emprunts.

évolution de la CAF nette d'Amnéville (à périmètre constant)

en milliers d'euros	2004	2008
CAF brute budget principal (après corrections)	11 729	574
CAF brute BA locations		2 851
CAF brute BA IMAX		465
total CAF brute à périmètre constant	11 729	3 890
remb. en capital des emprunts budget principal	4 208	2 326
remb. en capital des emprunts BA locations		791
remb. en capital des emprunts BA IMAX		584
total remb. en capital des emprunts à périmètre constant	4 208	3 701
CAF nette à périmètre constant	7 521	189

Amnéville ne dispose pratiquement plus de CAF nette en 2008. Cela pose le problème de sa capacité à autofinancer les éventuelles dépenses d'équipement qu'elle déciderait de réaliser dans l'avenir, sauf à vendre certains actifs comme la commune semble l'avoir déjà envisagé ces dernières années (vente d'une brasserie etc.), ou sauf à ce que la prochaine extension du casino municipal, dont la superficie devrait passer courant 2009 de 1 900 à 8 600 m<sup>2</sup>, permette d'enrayer la baisse de son chiffre d'affaires.

### **4.3. La trésorerie**

Les effets, sur la trésorerie, de la manière contestable dont la commune gère ses titres de recette ont déjà été mis en évidence dans leur principe (cf. supra). Ces effets sont confirmés par l'analyse du besoin en fonds de roulement.

### évolution du fonds de roulement, de la trésorerie nette et du besoin en fonds de roulement

en milliers d'euros	2004	2005	2006	2007	2008
fonds de roulement*	6 984	9 402	15 279	14 075	11 747
trésorerie nette**	- 8 271	- 11 309	- 3 945	- 3 653	- 4 159
besoin en fonds de roulement***	15 255	20 711	19 224	17 728	15 906

\* Solde débiteur diminué du 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.

\*\* Valeurs mobilières de placement + disponibilités - crédits et lignes de trésorerie.

\*\*\* Fonds de roulement - trésorerie nette.

De plus, seul le budget principal dégage un besoin en fonds de roulement positif : le solde des comptes 451 (comptes de rattachement au budget principal) des trois budgets annexes est globalement débiteur de 493 000 € au 31 décembre 2008, ce qui signifie que c'est le budget principal qui a des dettes vis-à-vis des budgets annexes.

Par ailleurs, les difficultés financières des « satellites » de la commune pèsent également sur sa trésorerie. Ainsi, Amnéville a accordé en 2000 une avance remboursable de 2,21 M € à l'association centre de loisirs pour financer des programmes d'investissement (pistes de bowling etc.). La convention conclue avec l'association prévoyait un remboursement sur 15 ans à partir de décembre 2001.

L'association n'a commencé à rembourser la commune qu'à partir de 2004, soit avec un retard de plusieurs années par rapport à l'échéancier convenu.

Or, les difficultés de trésorerie de la commune ont un coût : entre 2004 et 2008, Amnéville aura payé au total pour 1,1 M € d'intérêts au titre de ses lignes de trésorerie. A cette somme s'ajoutent les intérêts moratoires qu'elle a dû acquitter pour dépassement du délai maximum de paiement : en 2008 par exemple, la commune a payé à ce titre pour près de 40 milliers d'euros. Selon le maire, les intérêts moratoires payés par la commune « *concerne[nt] essentiellement un litige avec une entreprise au moment de la construction de la piste de ski* » ; quant aux intérêts liés aux lignes de trésorerie, ils « *concerne[nt] également la construction de la piste de ski* ».

Quoi qu'il en soit, la chambre ne peut qu'inviter la commune à revenir à une stricte application des règles budgétaires et comptables et à pratiquer le rattachement des produits à l'exercice. La commune supprimera ainsi le décalage qu'elle a provoqué entre son budget et sa trésorerie en imputant sur un seul exercice budgétaire les droits d'entrée dus par l'exploitant du casino. Ce décalage, dont il n'est pas établi qu'il est compensé par l'inscription au budget de dépenses d'équipement qui n'ont pas vocation à être exécutées, ne peut qu'avoir un impact négatif sur la trésorerie de la commune, quels que soient les autres facteurs qui contribuent à expliquer que la commune ait dû payer des intérêts moratoires et souscrire des lignes de trésorerie.

## **5. LA GESTION DE LA DETTE**

### **5.1. L'évolution récente de la dette**

La baisse, depuis 2004, de la dette portée par le budget principal ne doit pas induire en erreur : la création des budgets annexes de l'IMAX et des locations a entraîné le transfert

d'une partie des emprunts depuis le budget principal vers ces nouveaux budgets. Du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2008, la dette de la commune auprès des établissements de crédit est en fait passée de 29 M € à près de 39 M € soit une progression de près d'un tiers.

#### évolution de la dette\* de la commune tous comptes consolidés

en milliers d'euros	01/01/2004	31/12/2008	évolution ( % )
budget principal	29 019	19 243	- 33,69 %
budget annexe assainissement	0	0	-
budget annexe IMAX	-	6 503	-
budget annexe locations	-	12 812	-
total comptes consolidés	29 019	38 558	32,87 %

\* Emprunts auprès des établissements de crédit (compte 164)

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a insisté sur le fait qu'« *en ce qui concerne la progression de la dette notamment sur le budget annexe locations c'est principalement la prise en compte des emprunts du pôle thermal qui en est la cause mais les remboursements de la dette sont réalisés au travers du remboursement des loyers du pôle thermal* ».

## **5.2. Les réaménagements d'emprunts**

Annéville a procédé en décembre 2007 au réaménagement de huit emprunts souscrits auprès de DEXIA. Au total, l'opération a porté sur 14,6 M € soit sur plus de la moitié de la dette consolidée de la commune au 31 décembre 2007, et a donné lieu au paiement d'une commission totale de 14 435 €. L'opération appelle deux observations relatives au rôle du conseil municipal et à la nature des nouveaux contrats.

### **5.2.1. Des réaménagements décidés sans consultation du conseil municipal**

Les réaménagements d'emprunts effectués en 2007 l'ont été sur simple décision du maire sans consultation du conseil municipal. Certes, le maire bénéficiait d'une délégation permanente en matière d'emprunts incluant la gestion de ceux-ci. Toutefois, il aurait été de bonne gestion de soumettre au conseil un réaménagement qui entraînait des modifications essentielles portant sur la durée de vie des emprunts ou la définition des taux d'intérêt applicables. De plus, au moins un des emprunts inclus dans l'opération, le contrat n° 5013391201, avait été, lors de sa souscription, soumis au conseil municipal (délibération du 3 juin 1999).

### **5.2.2. De nouveaux contrats particulièrement complexes et périlleux**

Les trois nouveaux contrats issus du réaménagement sont ce qu'on appelle des « produits structurés », c'est-à-dire des contrats de prêt assortis d'options. Ces contrats ne sont pas critiquables en soi, d'autant que leur longue durée fait que ce n'est que sur le long terme qu'ils pourront être jugés comme ayant été favorables ou défavorables à l'emprunteur.

Toutefois, ces contrats sont particulièrement complexes : un premier contrat repose sur un taux d'intérêt dépendant de la différence constatée entre deux taux de swaps de maturités différentes ; un deuxième contrat prévoit un taux d'intérêt dépendant de la différence constatée entre deux taux de swaps de même maturité mais libellés chacun dans une devise différente etc.

Surtout, ces contrats sont assortis d'un effet de levier important. Un exemple suffit à montrer le risque encouru par la commune.

Le contrat n° MPH254685EUR/269440 émis le 31 décembre 2007, portant sur 3,3 M € prévoit un taux d'intérêt de 4,41 % ; mais à partir de 2011, ce taux est remplacé par un autre qui se définit de la manière suivante : « *si l'EURIBOR 3 mois constaté 2 jours ouvrés avant chaque date d'échéance d'intérêts est supérieur à 6 %, le taux d'intérêt appliqué (...) est égal à 4,41 % plus 5 fois la différence entre l'EURIBOR 3 mois constaté (...) et 6 %* ».

Certes, l'EURIBOR 3 mois n'a jamais été supérieur à 6 % depuis le début de sa cotation en 1999 ; de manière plus générale, les taux à 3 mois n'ont plus été supérieurs à 6 % en France depuis le premier trimestre 1996. Toutefois, l'EURIBOR 3 mois a atteint sa valeur la plus élevée constatée à ce jour (5,393 %) en octobre 2008 ; cela signifie que si l'EURIBOR 3 mois n'a pas encore été supérieur à 6 %, il n'a jamais été aussi proche de cette valeur que depuis qu'Amnéville a souscrit son contrat.

Par ailleurs, pour analyser un produit structuré, il ne suffit pas de s'interroger sur la probabilité de l'événement sur lequel il est construit : il faut également analyser la sensibilité du contrat à la survenue de cet événement. En l'occurrence, le contrat souscrit par Amnéville comporte un facteur d'aggravation du risque sous la forme du multiplicateur de « 5 fois » qui serait appliqué si l'EURIBOR 3 mois dépassait 6 %.

#### contrat souscrit par Amnéville : simulation théorique du taux applicable

hypothèses	taux appliqué
EURIBOR 3 mois = 4,00	4,41
EURIBOR 3 mois = 6,00	4,41
EURIBOR 3 mois = 8,00	14,41
EURIBOR 3 mois = 15,00	49,41

Selon l'hypothèse retenue (y compris la dernière qui peut être qualifiée d'aberrante), le taux d'intérêt appliqué va de 4,41 % à 49,41 %. Cela suffit à démontrer la sensibilité mathématique du prêt à la survenue de l'événement sur lequel il a été construit.

Par ailleurs, le prêteur dispose d'une rémunération garantie qui ne peut en aucun cas être inférieure à 4,41 %, indépendamment des conditions dans lesquelles il peut être amené à refinancer par ailleurs le prêt accordé à Amnéville ; c'est ce qu'on appelle un « floor ». La commune en revanche n'est pas protégée contre la hausse du taux d'intérêt qui pourrait lui être appliqué ; autrement dit, elle ne bénéficie pas de ce qu'on appelle un « cap ».

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, DEXIA avance plusieurs arguments pour justifier la souscription de produits structurés par Amnéville.

Premièrement, la banque souligne le fait qu'elle a mis à la disposition de la commune « *ses capacités d'expertise et d'étude* » ; Amnéville pouvait « *en outre recourir aux services de cabinets de conseil externes indépendants* ». C'est donc « *en toute connaissance de cause* » que la commune n'a pas choisi un contrat « *classique* » à taux fixe », qui ne se révèle intéressant que si l'« *anticipation de hausse des taux [de l'emprunteur] se réalise* ». C'est également en toute connaissance de cause qu'Amnéville a choisi de ne pas assortir son

emprunt d'un cap, ce qui lui « a permis (...) de bénéficier d'un taux inférieur au taux du marché lors de la souscription du contrat ». Pour sa part, le maire a confirmé que « les contrats de prêt concernant le réaménagement de la dette auprès de Dexia (produits structurés), ont fait l'objet de plusieurs réunions de travail avec la direction régionale de Dexia ». La chambre prend acte du fait que c'est en toute connaissance de cause que la commune a souscrit des produits structurés.

Deuxièmement, la banque soutient que la complexité des prêts souscrits par Amnéville est relative : « Il peut être intéressant de faire la comparaison entre le niveau de complexité de trois crédits structurés à destination des collectivités locales, visés dans le Rapport, avec le niveau de complexité de la formule du livret A commercialisée à un large public. » Ce deuxième argument est discutable. La complexité des formules mathématiques de révision est peut-être commune aux prêts de DEXIA et au livret A.

Il n'en reste pas moins que la complexité de certains produits structurés choisis par la commune est aggravée par le fait que leurs formules de révision reposent sur des index qui doivent eux-mêmes être calculés à partir d'éléments qui ne sont pas facilement disponibles : Amnéville n'a, en effet, certainement pas accès aux systèmes adéquats pour consulter, sans avoir à recourir aux services de DEXIA, les écrans « Reuters » et « Telerate » qui donnent les informations relatives « au taux fixe annuel milieu de fourchette contre EURIBOR 6 mois à n ans » ou au « taux fixe milieu de fourchette semi-annuel contre LIBOR GBP 6 mois à n ans » (contrat n° MPH254708EUR/269475 émis le 21/12/2007).

Troisièmement, DEXIA chiffre à 120 000 € « l'économie de frais financiers » réalisée depuis 2006 par la commune grâce à la « gestion active de sa dette », « montant calculé sur le seul encours de Dexia crédit local ». Cet argument n'est pas recevable. D'une part, les caractéristiques mêmes du contrat analysé à titre principal par la chambre ont empêché la commune de profiter pleinement de la baisse des taux d'intérêt intervenue récemment : alors que comme DEXIA le souligne, au jour de l'envoi des observations provisoires à DEXIA « soit le 7 octobre 2009, l'Euribor 3 mois (...) était de 0,74 % », le taux payé par la commune est resté bloqué à 4,41 % ; l'« économie de frais financiers » calculée par DEXIA l'a été par rapport aux contrats antérieurs ; mais ces économies auraient été encore plus importantes à ce jour si la commune avait choisi, plutôt qu'un produit structuré, un contrat à taux variable « simplement » indexé sur l'Euribor 3 mois. D'autre part, les produits structurés souscrits par la commune sont des produits à long terme allant jusqu'à 23 ans ; ce n'est qu'à la fin des contrats qu'il sera possible de faire les comptes.

S'agissant de l'avenir justement, DEXIA conteste que les prêts souscrits par la commune soient périlleux. Selon la banque en effet, « la chambre fait reposer ses critiques sur des hypothèses de taux qui n'ont jamais été atteintes, y compris au plus fort de la crise financière de ces derniers mois, crise ayant elle-même atteint un niveau de gravité proprement exceptionnel. Ainsi, il paraît très excessif à Dexia crédit local de présenter comme périlleux une situation dont la probabilité de réalisation est statistiquement des plus faibles. Le choix de niveaux de taux de référence intégrés dans le Rapport ne répond à aucune analyse probabiliste ou à une quelconque réalité, y compris au cœur de la crise dont on dit qu'elle est la pire depuis celle de 1929. La crédibilité des hypothèses ne doit pas entacher celle de l'analyse. Afin de juger la situation future de la gestion de la commune et, contrairement au rapport, il semble peu opportun de ne se référer qu'aux situations de crise mondiale pour apprécier la pertinence des choix opérés. » Le maire partage cette opinion

puisqu'il a répondu à la chambre qu'« *il n'a jamais été question de faire prendre un risque quelconque à la collectivité* ».

Il n'appartient pas à la chambre régionale des comptes de prendre position sur les évolutions futures des taux d'intérêt. Cependant, la chambre rappelle que la Cour des comptes a montré dans son dernier rapport public annuel que la durée des produits structurés « *ajoute une dimension supplémentaire au risque puisque sur une telle durée, la probabilité que survienne une hausse importante des taux est bien entendu plus élevée.* » Un événement prétendument improbable a d'autant plus de chances de se produire qu'on lui en donne le temps. Par ailleurs, l'analyse faite ci-dessus d'un des contrats souscrits par Amnéville prouve suffisamment que les produits structurés que la commune a choisis comportent des dispositions à effet de levier, c'est-à-dire des dispositions qui accroissent plus que proportionnellement le risque pris par l'emprunteur.

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

### **6.1. Organisation générale**

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

Amnéville dispose d'une direction des ressources humaines (DRH) proprement dite qui, comme tous les services de la ville, est rattachée à la directrice générale via la directrice générale adjointe.

La DRH est placée sous la responsabilité d'un agent ayant le grade de rédacteur chef. Elle se compose de quatre services : la gestion du temps de travail, la gestion des carrières et des retraites, la gestion de la formation et le bureau des salaires. Au total 8,1 ETPT (« équivalents temps plein annuel travaillé ») y sont affectés, ce qui paraît suffisant pour gérer les effectifs actuels.

#### **6.1.2. Le comité technique paritaire**

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, Amnéville dispose d'un CTP. Le maire a indiqué que le CTP ne s'était pas réuni en 2004 ni en 2008.

La chambre rappelle que l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 demande que le CTP tienne « *au moins deux séances dans l'année* ». Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a signalé que la commune entendait adopter le rythme « *de 3 réunions annuelles* ».

#### **6.1.3. Le comité d'hygiène et de sécurité**

Le CTP de la commune fait également office de comité d'hygiène et de sécurité (CHS). Certes, la loi du 26 janvier 1984 n'impose la création d'un CHS que « *si l'importance des effectifs et la nature des risques professionnels le justifient* ». Cependant, la chambre recommande la création d'un CHS autonome pour une raisons essentielle : les jours d'absence pour accidents du travail ont progressé de 46 % entre 2005 et 2007 (cf. infra), ce qui témoigne d'une certaine acuité des questions relatives à la sécurité au sein des services communaux.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a expliqué que « *l'absentéisme pour accident de travail (...) a induit une réflexion de la municipalité sur le sujet* » et que « *lors de la dernière réunion du CTP, (...) une commission accident du travail et maladie professionnelle a été créée* ».

De même, la chambre engage le maire à achever la rédaction du document unique d'évaluation des risques professionnels qui est exigé par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. Ce document, qui doit notamment « *comporte[r] un inventaire des risques identifiés dans chaque unité de travail* », est obligatoire sous peine d'amende depuis fin 2002. Le maire a fait savoir à la chambre que « *le document unique d'évaluation des risques a été repris en charge par la responsable du service RH afin de préparer le travail de rédaction. Les chefs de service et les ACMO doivent se réunir début 2010 pour parachever cette rédaction sur le terrain* ».

Enfin, le maire a décidé en 2006 de désigner, en plus de l'ACMO (agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité) compétent pour l'ensemble des services, deux ACMO supplémentaires dédiés l'un « *aux ateliers municipaux* » et l'autre « *au service espaces verts* ».

## 6.2. Les effectifs

### 6.2.1. La structure des effectifs occupant un emploi permanent

La structure des effectifs de la commune se caractérise par une surreprésentation des non-titulaires qui représentaient en 2005 32,5 % des effectifs totaux (hors agents occupant un emploi non permanent) contre une moyenne nationale de 14,0 %.

#### structure des effectifs occupant un emploi permanent en 2005

En %	titulaires	non-titulaires
Amnéville*	67,5 %	32,5 %
moyenne nationale**	86,0 %	14,0 %

\* Source : bilan social 2005.

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

Si le nombre des non-titulaires a baissé à Amnéville entre 2005 et 2007, ceux-ci n'en continuent pas moins à représenter une part importante des effectifs.

#### structure des effectifs occupant un emploi permanent en 2005 et en 2007 à Amnéville\*

	titulaires	non-titulaires	total emplois permanents	titulaires (%)	non-titulaires (%)
2005	189	91	280	67,5 %	32,5 %
2007	203	87	290	70,0 %	30,0 %

\* Les moyennes nationales ne sont pas encore disponibles pour 2007.

### 6.2.2. Les conditions de recrutement des non-titulaires occupant un emploi permanent

Le bilan social 2007 indique que sur les 87 non-titulaires occupant un emploi permanent, 84 ont été recrutés en application de l'article 3 (alinéa 1) de la loi n° 84-53

du 26 janvier 1984, qui autorise le recrutement d'agents non titulaires pour occuper des emplois permanents « *pour faire face temporairement et pour une durée maximale d'un an à la vacance d'un emploi qui ne peut être immédiatement pourvu* ».

Or, le bilan social précise que sur les 87 non-titulaires occupant un emploi permanent en 2007, 17 ont une ancienneté dans la collectivité comprise entre 3 et 6 ans, et 46 ont une ancienneté dans la collectivité égale ou supérieure à 6 ans ; 63 non-titulaires ont donc une ancienneté égale ou supérieure à 3 ans, ce qui signifie qu'au moins 60 des non-titulaires recrutés pour faire face à la vacance d'un emploi ont une ancienneté dans la commune égale ou supérieure à 3 ans.

Cette statistique montre que l'esprit de la loi du 26 janvier 1984 qui autorise l'embauche de non-titulaires pour faire face à la vacance d'un emploi « *temporairement et pour une durée maximale d'un an* » est contourné, quand bien même la commune ne conclut que des contrats d'engagement d'un an et les prolonge pour un an à chaque fois.

D'ailleurs, en 2005 déjà la chambre avait souligné que « *bon nombre de contractuels sont appelés à faire carrière au sein de la collectivité* ».

De plus, les collectivités territoriales ont l'obligation de déclarer les vacances d'emploi quelle que soit la nature de l'emploi concerné et de respecter un délai raisonnable entre la déclaration de vacance et le recrutement d'un non-titulaire pour pallier l'absence de candidature d'un fonctionnaire. Or, non seulement l'instruction a révélé que la commune ne procédait à aucune déclaration de vacance pour les emplois assimilables à la catégorie C ; mais elle n'a permis d'établir l'existence de telles déclarations que pour les emplois assimilables à la catégorie A. Les 84 non-titulaires recrutés pour faire face à des vacances d'emplois sont tous assimilables à des agents de catégories B et C ; aussi paraissent-ils avoir été recrutés dans des conditions juridiquement contestables.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire n'a pas contesté ces analyses et a « *pris bonne note* » de la recommandation relative « *à la déclaration des vacances d'emploi de catégorie B et C, avant toute embauche ou renouvellement de contrat* ».

### **6.2.3. Le taux d'encadrement et la formation du personnel**

D'après l'état du personnel annexé au compte administratif 2007, le personnel communal comprend 11 agents de catégorie A sur un total de 290 agents occupant un emploi permanent, soit un taux d'encadrement de 3,8 %. Ce taux est nettement inférieur à la moyenne nationale qui s'établissait à 8 % en 2005.

Certes, le maire fait observer que « *l'encadrement n'est pas réservé aux agents de catégorie A, [et que] si on intègre l'ensemble des chefs de service et des adjoints, l'encadrement s'élève à 8 % à savoir à hauteur de la moyenne nationale* ». Il n'est reste pas moins que la moyenne nationale ne tient compte que des agents de catégorie A.

Par ailleurs, le nombre de journées de formation par agent est faible à Amnéville : non seulement il était inférieur à la moyenne nationale en 2005, mais il a encore baissé entre 2005 et 2007.

journées de formation par agent : Amnéville comparée à la moyenne nationale

	2005	2007
Amnéville :		
nombre de jours de formation*	382	361
dont : préparation concours	57	45
dont : formation professionnelle et formations assimilées	325	316
effectifs au 31/12/N*	280	290
jours de formation par agent	1,16	1,08
moyenne nationale**	2,70	nd

\* Agents occupant un emploi permanent uniquement.

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

Or, le sous-encadrement du personnel et le faible nombre de jours de formation peuvent contribuer par exemple à expliquer le recours à des avocats à titre de conseils pour des affaires qui semblent relever de la gestion courante d'une collectivité territoriale : gestion du personnel, réponse aux observations de la chambre régionale des comptes etc. De telles questions devraient pouvoir être traitées par les agents municipaux sous réserve, bien sûr, qu'ils puissent suivre les formations idoines.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a signalé que la formation des agents serait « *un axe prioritaire pour 2010 avec l'établissement d'un plan de formation et d'un suivi qualité. (...) Par contre, il est indéniable que la spécificité de certaines activités ou de certaines problématiques auxquelles la collectivité est confrontée ne trouve pas de réponse en termes de formation et nécessite le recours à des aides extérieures* ».

### 6.3. L'absentéisme

#### 6.3.1. Le niveau de l'absentéisme

L'absentéisme des agents municipaux était déjà supérieur à la moyenne nationale tant en 2003 qu'en 2005 ; il s'est encore aggravé depuis.

évolution de l'absentéisme entre 2005 et 2007

	2003	2005	2007	2005/2007
nombre de jours d'absence pour				
maladie ordinaire	3 534	5 502	5 999	+ 9,0 %
longue maladie	540	970	1 492	+ 53,8 %
accidents du travail	530	519	758	+ 46,1 %
maladie professionnelle	347	324	470	+ 45,1 %
maternité, paternité ou adoption	Nd	923	551	- 40,3 %
Total	nd	8 238	9 270	+ 12,5 %
effectif au 31/12*	341	280	290	+ 3,6 %
Nombre de jours d'absence par agent pour :				
maladie ordinaire	10,4	19,7	20,7	+ 5,1 %
toutes absences**	nd	29,4	32,0	+ 8,8 %
moyenne nationale***				
nombre de jours d'absence par agent pour :				
maladie ordinaire	11,1	10,8	Nd	- 3,6 %
toutes absences**	22,0	22,0	nd	+ 3,8 %

\* Agents titulaires et non-titulaires occupant un emploi permanent.

\*\* Absences répertoriées dans le tableau.

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

L'augmentation de l'absentéisme s'explique notamment par la progression des jours d'absence suite à des accidents du travail (+ 43 % entre 2003 et 2007). Le maire est d'ailleurs conscient de ce phénomène, ce qui ne peut que l'inciter à créer un CHS autonome et à achever le plus rapidement possible le Document Unique d'évaluation des risques professionnels (cf. supra).

D'après les chiffres communiqués par la commune, la situation s'est encore aggravée en 2008 : le nombre de jours d'absence a atteint 9 801 au total (+ 5,7 % par rapport à 2007), dont 1 756 pour les seuls accidents du travail (+ 17,7 % par rapport à 2007). L'absentéisme représente en 2008 l'équivalent de 43,34 agents à temps complet.

### **6.3.2. Le régime indemnitaire et l'assiduité des agents**

La commune a institué un double lien entre le régime indemnitaire et l'assiduité des agents, au double sens de présence régulière et d'application constante.

D'une part, le maire a indiqué que les sanctions disciplinaires provoquaient pour les sanctions du deuxième groupe un « *abattement de 10 % pendant une durée de six mois* » et pour les sanctions des troisième et quatrième groupes la « *suppression du régime indemnitaire* ».

D'autre part, « *en cas d'absence pour maladie, le régime indemnitaire perçu par l'agent est amputé d'1/30 par jour d'absence après le 7<sup>ème</sup> jour d'absence comptabilisé au cours de l'année civile* » hors « *absences consécutives à un accident du travail, une maladie professionnelle et celles dues au congé de maternité ou paternité, congés pathologiques* » etc. Sous réserve des mêmes exceptions, « *le complément de rémunération "vacances" est [également] amputé selon un calcul basé sur l'absentéisme* ».

Les documents soumis au CTP lors de sa réunion du 29 juin 2006 confirment que ces mesures sont appliquées : en 2005, 83 agents ont subi « *un abattement sur le régime indemnitaire* » en raison d'un « *total des arrêts maladie supérieur à 7 jours* ». Pour autant, ces documents reconnaissent que le système d'abattement, qui ne s'applique qu'à compter du huitième jour d'absence, est peu efficace : s'il a peut-être conduit à une réduction de la durée moyenne des absences, il n'a pas permis d'empêcher une augmentation du nombre d'agents placés en arrêt maladie : le pourcentage des titulaires ayant été placés en arrêt maladie est passé de 59,77 % en 2001 à 62,7 % en 2003 et à 74,33 % en 2005 ; de même, le pourcentage des non-titulaires ayant été placés en arrêt maladie est passé de 47,78 % en 2001 à 51,28 % en 2003 et à 78,02 % en 2005. Les documents concluent : « *ce qui est considérable* ».

Tirant les conséquences de ces chiffres, le maire a indiqué lors de l'instruction qu'il avait pour objectif de renforcer le lien entre la rémunération des agents et la qualité du service rendu « *de manière à accentuer la motivation des agents et afin de contenir l'absentéisme* » : « *le régime indemnitaire se verra affecté de critères d'attribution liés à l'efficacité, à la manière de servir et à l'assiduité* ». De fait, la manière dont le maire a fixé, par exemple, les coefficients individuels applicables aux bénéficiaires de l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) en 2007, ne semble pas avoir tenu compte de l'aggravation de l'absentéisme : alors que par délibération du 30 juin 1998, le conseil municipal a décidé que l'IEMP pouvait être affectée d'un coefficient inférieur à 1 (celui-ci est « *compris entre 0,8 et 3* »), seul 1 agent s'est vu affecter un coefficient inférieur à 1 en 2007.

#### **6.4. La gestion prévisionnelle des ressources humaines**

La commune d'Amnéville se caractérise par la diversité de ses activités, et par la diversité des modes de gestion de ces activités (SEM, régies).

Aussi la question de la gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) y est-elle particulièrement importante, notamment sous l'angle des relations entre les activités, les métiers, les compétences, les agents et les modes de gestion envisageables.

Pourtant, Amnéville ne s'est pas encore dotée d'une GPRH formalisée : ainsi, les fiches de poste n'ont pas été rédigées et les entretiens annuels d'évaluation se bornent à la notation des agents.

Toutefois, le maire a expliqué que la commune *« se dote au fur et à mesure des divers outils qui lui permettront à terme de disposer d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines »*.

Les fiches de poste, tout d'abord, *« sont en cours d'élaboration dans les services et font l'objet d'échanges entre les agents et leurs responsables hiérarchiques. Ces derniers ont été notamment alertés par la direction générale des services (...) de l'importance de ces documents et de la nécessité de les faire évoluer afin de toujours correspondre à la situation actuelle. »* A ce jour, *« les fiches de poste existent pour presque l'ensemble des services et la mise à jour annuelle est rentrée dans les habitudes des chefs de service depuis 2009 »*.

Les entretiens d'évaluation, ensuite, seront réorientés de manière à ce *« qu'au travers de ces échanges, les besoins, les difficultés, les objectifs, les aspirations personnelles et professionnelles des agents soient connus et perçus comme la volonté de l'administration de prendre en considération ces informations dans le but d'améliorer les conditions de travail, les rapports relationnels et la qualité de l'engagement de chacun »*.

S'agissant, enfin, de la formation, un règlement de la formation a été soumis à l'avis du CTP en octobre 2009. Ce document *« réorganise, actualise ou modifie toutes les dispositions particulières telles que la promotion professionnelle ou préformation, les formations à examens et concours, la formation d'intégration et de professionnalisation »* etc. Ce règlement sera complété par un plan de formation *« concrétisé (...) en 2009 »* et qui sera mis en œuvre *« pour les années suivantes »*. La chambre ne peut qu'inciter la commune à établir ce 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, et servir les besoins de la commune sans avoir à passer forcément par des recrutements supplémentaires.

### **7. LES DÉPENSES DE PERSONNEL**

#### **7.1. L'importance des dépenses de personnel**

Les dépenses de personnel d'Amnéville représentent plus du double (120 %) de la moyenne nationale : en 2008, elles représentent 1 078 € par habitant contre une moyenne de 487 €. Bien plus, le ratio charges de personnel/total des produits de fonctionnement s'établit à 44,2 % en 2008, contre 40 % en moyenne.

Certes, la variété des activités gérées contribue à expliquer qu'Amnéville dispose d'un personnel nombreux. Toutefois, le fait que le ratio charges de personnel/total des produits de fonctionnement soit supérieur à la moyenne montre que ces personnels ne sont pas tous affectés à des activités productrices de recettes.

Par ailleurs, deux autres facteurs expliquent l'importance des charges de personnel : les avancements d'échelon et le régime indemnitaire des non-titulaires.

## **7.2. Les avancements d'échelon**

Les avancements d'échelon relèvent de la seule compétence du maire, mais 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* ». En l'occurrence, le maire a indiqué que l'avancement à l'ancienneté minimale n'était accordé qu'à la condition de « *totaliser moins de 30 jours d'absence pour maladie (sauf maternité, accident de service, congé exceptionnel)* ». Il n'en demeure pas moins qu'en 2006, 2007 et 2008, plus de 80 % des avancements d'échelon au total ont été accordés à l'ancienneté minimale.

## **7.3. Les primes et indemnités**

La comparaison avec les autres collectivités locales montre que le régime indemnitaire des agents non titulaires d'Amnéville est plus coûteux que la moyenne : d'après le bilan social 2005, les primes et indemnités des non-titulaires représentent 14,2 % de leur rémunération totale, contre 10,4 % en moyenne. Comme les non-titulaires représentent, dans les effectifs totaux, une part supérieure à la moyenne, le fait que leur régime indemnitaire soit plus coûteux que la moyenne a un effet important sur la masse salariale.

# **8. RECOMMANDATIONS**

## **Gestion budgétaire et comptable**

1. Ajuster l'état de la dette annexé au compte administratif et les informations du compte de gestion.
2. Améliorer la fiabilité des prévisions de recettes de fonctionnement du budget principal comme des budgets annexes.
3. Veiller à l'équilibre des écritures relatives aux cessions d'immobilisations. Résorber le déséquilibre de 47,87 milliers d'euros constaté en 2005. Apurer les écritures relatives à la cession de la « Résidence Heureuse ».
4. Constituer une provision pour risques dès lors qu'un titre de recette fait l'objet d'une demande en annulation devant le juge administratif, le recours en suspendant l'exécution.
5. Mettre en œuvre le rattachement des produits et des charges à l'exercice, lequel est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants. Régulariser le traitement des droits d'entrée dus par l'exploitant du casino.

## **Gestion des ressources humaines**

6. Veiller à réunir le comité technique paritaire au moins deux fois par an, comme la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 l'impose.

7. Instituer un comité d'hygiène et de sécurité autonome et achever la rédaction du document unique d'évaluation des risques professionnels.
8. Veiller à procéder aux déclarations de vacance de poste avant toute embauche ou tout renouvellement de contrat d'un agent contractuel.
9. Mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des ressources humaines, reposant notamment sur des plans pluriannuels de formation, de façon à tirer le meilleur parti possible des agents communaux avant tout recours à des services extérieurs ou tout recrutement supplémentaire.

Telles sont les observations et recommandations que la chambre régionale des comptes a souhaité formuler sur la gestion de la commune d'Amnéville.