



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE NOYELLES-SOUS-LENS (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 5 mai 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS*	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	5
1.1 Éléments de description de la commune.....	5
1.2 La cantine scolaire municipale.....	6
1.3 Le fonctionnement et l'organisation de la commune.....	7
1.3.1 La gouvernance et l'organisation interne.....	7
1.3.2 Les ressources humaines.....	8
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	15
2.1 Le rapport d'orientations budgétaires	15
2.2 Le patrimoine communal	16
2.3 Les provisions	18
3 LA TRAJECTOIRE FINANCIERE.....	20
3.1 Les performances financières de la commune	20
3.1.1 Une période aux résultats contrastés.....	20
3.1.2 Des recettes de fonctionnement marquées par la faiblesse des recettes fiscales propres et l'importance des dotations de l'État.....	21
3.1.3 Les principaux postes de dépenses	23
3.1.4 Les charges de personnel	24
3.2 Les investissements et leur financement.....	25
3.2.1 Les principales opérations d'équipement	25
3.2.2 Le plan de financement des investissements	27
3.2.3 La solvabilité de la dette	28
3.3 La gestion de la trésorerie	30
3.4 Un dispositif de retour à l'équilibre à formaliser et poursuivre.....	30
ANNEXES	32

SYNTHÈSE

Située dans le département du Pas-de-Calais, Noyelles-sous-Lens est une commune membre de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin. Elle compte une population de 6 607 habitants au dernier recensement et dispose d'un budget de fonctionnement de 8,9 M€ en 2021. Les logements sociaux représentent 60 % des logements habitables.

La qualité de la tenue de la comptabilité de l'ordonnateur et de l'information comptable et financière est satisfaisante. Elle devra toutefois mener à terme les travaux d'ajustement de son inventaire des biens et évaluer les éventuelles provisions à passer, notamment s'agissant des comptes épargne-temps pouvant donner lieu à indemnisations.

Alors que les recettes réelles de fonctionnement sont stables (+ 0,5 %) entre 2016 et 2019, les dépenses progressent de + 1,4 %. Depuis, l'évolution est plus favorable, ces dernières diminuant d'1 %, alors que les recettes croissent de 2,4 %. Cependant, cette tendance demande à être confirmée, compte tenu, notamment des incertitudes résultant du contexte actuel.

Les charges de personnel, de 5 M€, représentent près de 67 % des dépenses de fonctionnement, contre 58 % pour les communes comparables. Ainsi, en 2019, la collectivité comptait 161 agents pour une moyenne des communes de même strate s'élevant à 125 agents. Par ailleurs, la durée légale de 1 607 heures du temps de travail n'est pas respectée, représentant la perte théorique de 6 équivalents temps plein. La commune doit régulariser ce point dans les meilleurs délais.

Sur la période, ses dépenses d'équipement s'élèvent à 7,04 M€. Leur financement n'a été assuré qu'à 41 % par des subventions et des ressources propres, notamment l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement, le solde nécessitant un recours à l'emprunt pour 3,8 M€.

Entre 2017 et 2019, cet autofinancement, en raison de charges de fonctionnement élevées, n'a pas été suffisant pour permettre de rembourser le capital de la dette. La capacité de désendettement de la commune, qui était de 21 ans en 2018, a cependant été ramenée à 7,4 années en 2021 compte tenu de l'amélioration constatée depuis 2020.

Cette trajectoire doit conduire la commune à observer une certaine vigilance pour l'avenir. Avant d'envisager la réalisation de nouveaux équipements, elle doit continuer à contenir ses charges courantes, maîtriser ses dépenses de personnel et limiter le recours à l'emprunt jusqu'à rétablir durablement son autofinancement. En l'état, son programme pluriannuel d'investissement s'avère, en effet, difficilement soutenable.

RECOMMANDATIONS*

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : respecter la durée annuelle du temps de travail fixée par le décret du 12 juillet 2001.	X				12
Rappel au droit n° 2 : constater une provision pour les titres de recettes dont le recouvrement s'avèrerait compromis, ainsi que pour les jours de CET dont l'indemnisation pourrait être sollicitée par les personnels, et ce conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.	X				19

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : préciser, par délibération, l'intérêt communal et, par contrat avec le département, les responsabilités respectives et le coût financier d'une extension du service de cantine scolaire aux collégiens.		X			7
Recommandation n° 2 : poursuivre la mise en œuvre du dispositif de retour à l'équilibre engagé en vue de redresser la situation financière de la commune.		X			31

* Voir notice de lecture en bas de page.

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Noyelles-sous-Lens (Pas-de-Calais) pour les années 2016 et suivantes a été ouvert le 31 mai 2021 par lettre du président de la chambre adressée à M. Alain Roger, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

Le contrôle a porté sur le fonctionnement et l'organisation de la commune, les ressources humaines, la qualité de l'information comptable, budgétaire et financière, la fiabilité des comptes et la situation financière.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 1^{er} octobre 2021 avec M. Roger.

Lors de sa séance du 7 décembre 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées à M. Roger, et un extrait a été adressé au président du conseil départemental du Pas-de-Calais en qualité de tiers intéressé.

Après avoir examiné la réponse du maire, la chambre a arrêté ses observations définitives suivantes, lors de sa séance du 5 mai 2022.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le contexte de la crise sanitaire liée à la Covid-19, lequel est susceptible d'affecter la situation financière de la commune pour les exercices 2020 et 2021.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier les effets.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Éléments de description de la commune

Située à l'est de la ville de Lens, la commune de Noyelles-sous-Lens (Pas-de-Calais) fait partie du bassin minier. Localisée sur le cours canalisé de la Souchez, elle s'étend sur 362 hectares, partagés entre la cité, la zone d'activités et de nombreux espaces verts. Sa population, avoisinant les 6 600 habitants en 2020, est en diminution depuis 2017.

En 2019¹, sur un total de 4 070 foyers fiscaux, 28,5 % étaient imposés contre 40,4 % pour le département, avec un revenu fiscal moyen par ménage de 16 385 € contre 22 572 € en moyenne départementale². Le nombre de logements sociaux y est important, représentant 67 % des habitations en 2020.

Au 2^{ème} trimestre 2021, le taux de chômage dans la zone d'emploi de Lens s'élève à 10,9 %³, contre 8 %⁴ au niveau national.

Dotée en 2020 d'un budget de fonctionnement de 8,3 M€, la commune dispose sur son territoire de nombreux équipements et services à la population⁵, ainsi qu'un collège, deux écoles élémentaires et trois maternelles.

La commune de Noyelles-sous-Lens est membre de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL), qui regroupe 36 communes pour 243 731 habitants⁶.

Celle-ci exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences obligatoires, notamment en matière de développement et aménagement économique, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Elle assure des compétences supplémentaires⁷ en matière d'assainissement, de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, de construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs.

Conformément à l'article L. 5211-30-1 du code général des collectivités territoriales, la CALL a élaboré un schéma de mutualisation des services, auquel la commune a adhéré par délibération du 22 septembre 2016. Elle participe notamment à un service commun d'instruction des actes d'urbanisme⁸, dont le coût pour la CALL est estimé à 165 700 €, réparti entre les 17 communes adhérentes suivant le nombre et le type d'actes réalisés.

¹ Source : Portail de la statistique de la DGFIP. 2019, dernière année disponible.

² Chiffres 2019 – source : Portail de la statistique (DGFIP).

³ Source : <https://www.insee.fr>.

⁴ Source : <https://www.insee.fr> (taux de chômage en France métropolitaine).

⁵ Elle dispose, notamment, d'une médiathèque, d'une école de musique, de deux centres médicaux et de plusieurs équipements sportifs, dont le complexe Léo Lagrange et le stade Gallet, récemment réhabilité.

⁶ Situation au 31 décembre 2020. Source : Base nationale de l'intercommunalité Banatic.

⁷ L'article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a supprimé les anciennes compétences dites facultatives et optionnelles. Elles continuent d'être exercées par les communautés d'agglomération à titre supplémentaire dans les conditions prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Délibération du 6 février 2019 et convention avec la CALL du 19 février 2019. Sur cette base, le coût par acte est évalué à 210 € pour les déclarations préalables, 132 € pour les certificats d'urbanisme, 300 € pour un permis de construire, 360 € pour un permis d'aménager et 90 € pour un permis de démolir.

1.2 La cantine scolaire municipale

La commune ne dispose pas d'un service de cantine scolaire pour les élèves de ses écoles maternelles et primaires. De son côté, le département possède des locaux adaptés à un service de restauration au sein de son collège, implanté sur le territoire communal, mais il n'a pas souhaité développer de service de demi-pension, seuls 80 collégiens sur 386 souhaitant en bénéficier.

Pour assurer néanmoins un service de restauration scolaire, le maire a signé une convention d'occupation d'une partie des locaux du collège, renouvelée le 17 février 2021 avec le conseil départemental et le principal du collège. Cette convention autorise la commune, sous son entière responsabilité, à utiliser, pour l'année 2021, les locaux ainsi que le matériel qui s'y trouve pour « la demi-pension », dans la limite de 240 élèves simultanément. La convention fixe à 17 185 € la contribution financière due par la commune, représentant la location des locaux, les coûts de fonctionnement et l'usure du matériel.

Cette convention a donné lieu à une décision du maire du 16 février 2021, précisant que le service municipal de restauration organisé dans ces locaux accueillera non seulement les élèves des écoles maternelles et élémentaires, mais également ceux du collège.

Par décision du 19 juillet 2016, le maire a fixé les tarifs à 3,50 € par enfant scolarisé sur la commune, avec une dégressivité en cas de fratrie, à 3,50 € pour les adultes travaillant pour la collectivité et 5,00 € pour les adultes extérieurs à la collectivité. La commune précise que le service accueille les élèves des écoles communales et du collège, les agents municipaux chargés de la surveillance et les enseignants des écoles et du collège. Elle évalue à 3,67 € la recette moyenne par élève et à environ 6,60 € le prix de revient unitaire du repas.

En application de l'article L. 131-13⁹ du code de l'éducation, le service de cantine est de la compétence des communes s'agissant des écoles maternelles, primaires, sans que son organisation soit par ailleurs obligatoire. De même, l'article L. 213-2 du même code attribue au département la compétence de la restauration dans les collèges, sans pour autant faire, là aussi, de ce service public administratif un service obligatoire¹⁰.

Au cas d'espèce, la chambre observe que le service, tel qu'il est localement organisé, relève d'une compétence communale mais aussi départementale, puisqu'il accueille des collégiens, nonobstant l'intérêt évident pour les familles de ce service.

Pourtant, la convention conclue avec le département ne porte que sur l'occupation des locaux. Aucune clause ne précise les modalités d'organisation, par la commune, d'un service de restauration au profit des collégiens, ni les responsabilités respectives des deux collectivités vis-à-vis des familles et le plan de financement de ce service.

Par ailleurs, en l'état des pièces communiquées, aucune délibération du conseil municipal n'a défini le service, l'intérêt local qu'il y aurait à l'étendre à des convives autres que les enfants des maternelles et primaires, ou évoqué la location des locaux du collège.

⁹ Article L. 313-13 code de l'Éducation : l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établie aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille.

¹⁰ En ce sens : CE 24 juin 2019, requête n° 409 659, commune de Fondettes.

Cependant, la commune y met en œuvre des moyens humains et matériels afin d'assurer un service au profit des collégiens, sous la surveillance et la responsabilité du maire. Même si elle indique qu'il lui était difficile de s'y soustraire, ce sont bien les décisions de la commune qui ont créé et organisé l'ouverture du service aux collégiens.

De surcroît, compte tenu du prix de revient des repas et du nombre de collégiens bénéficiaires, la chambre évalue le coût de cette prestation mise à la charge du budget communal à au moins 29 300 €¹¹, sans compter les enseignants du collège.

La chambre recommande, par conséquent, à la commune de délibérer afin de définir précisément la nature du service exercé et, le cas échéant, de préciser l'intérêt local de la prise en charge de la restauration scolaire des collégiens. Elle lui recommande également de déterminer, par convention avec le département, les responsabilités juridiques qui découlent de la fourniture de ces repas aux collégiens et à leurs commensaux, et le coût afférent à la charge de la commune.

Recommandation n° 1 : préciser, par délibération, l'intérêt communal et, par contrat avec le département, les responsabilités respectives et le coût financier d'une extension du service de cantine scolaire aux collégiens.

Le maire, dans sa réponse, informe la chambre avoir pris l'attache du département pour préciser, d'ici la rentrée 2022-2023, les points de la convention qui organisent la mutualisation des deux services de restauration organisés au sein du collège, l'un étant de compétence départementale s'agissant des collégiens, et l'autre de compétence communale s'agissant des élèves des écoles primaires et maternelles.

1.3 Le fonctionnement et l'organisation de la commune

1.3.1 La gouvernance et l'organisation interne

En application de l'article L. 2212-22 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal peut déléguer à l'exécutif une partie de ses attributions. Les délibérations des 10 juin et 30 septembre 2020 circonscrivent cette délégation à certains domaines explicitement mentionnés. Elles prévoient, notamment, de procéder, à hauteur de 2 M€, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements, de décider l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4 600 €, de réaliser les lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum de 2 M€, d'exercer, au nom de la commune, les droits de préemption définis par le code de l'urbanisme, à hauteur de 250 000 €.

¹¹ Soit (6,60 € - 3,67 €) x 80 collégiens bénéficiaires x 5 jours par semaine x 25 semaines.

Elles ne comportent aucun seuil concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et des accords-cadres mais limitent leur montant aux crédits inscrits au budget.

Il est rendu compte à chaque conseil municipal des décisions prises par le maire sur la base de ces délégations, comme le prévoit l'article L. 2122-23 du même code.

Depuis le 1^{er} juillet 2020, la commune a adopté un règlement intérieur de son conseil municipal dans les six mois qui ont suivi son installation, dans le respect de l'article L. 2121-8.

Conformément aux textes¹², elle dispose d'un poste de directeur général des services (DGS), occupé par un attaché principal.

1.3.2 Les ressources humaines

1.3.2.1 La politique assignée aux ressources humaines

La commune de Noyelles-sous-Lens a adopté un règlement intérieur intitulé « accords de la collectivité relatifs aux droits et devoirs des agents 2015-2016 ». Il rassemble les dispositions relatives à l'organisation du travail dans la collectivité, notamment les règles régissant le temps de travail, les congés et autorisations d'absence, ou encore la discipline au travail.

Elle dispose d'un organigramme dont la version en vigueur a été actualisée après l'installation du conseil municipal¹³. Sous la responsabilité du DGS, l'administration communale est composée de trois entités (« équipe de direction », « équipes ressources au service des équipes opérationnelles », « équipes opérationnelles au service des habitants »). L'équipe « ressources » est divisée en six services dédiés aux fonctions support, dont un service comptabilité et un service marchés publics-grands projets et subventions. Les équipes « opérationnelles » comprennent les services à la population, à l'enfance et à la jeunesse, aux services techniques, au patrimoine, à la culture, et à l'enseignement artistique.

Conformément aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et son décret d'application du 29 novembre 2019¹⁴, la commune dispose de lignes directrices de gestion pour les années 2021-2027. Ce document évoque les orientations générales de la collectivité, la stratégie et la projection en termes de ressources humaines ainsi que l'état des effectifs.

¹² Décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction.

¹³ Le document est mis à jour à janvier 2021.

¹⁴ Article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

1.3.2.2 La gestion des effectifs

L'assemblée délibérante dispose de la compétence exclusive pour créer les emplois budgétaires. La délibération du conseil municipal doit préciser le grade correspondant à l'emploi ainsi créé. Elle doit également indiquer si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, le niveau de recrutement et de rémunération de l'emploi créé doivent être précisés (article 34).

Sur l'ensemble des documents budgétaires de la période, l'état du personnel annexé aux comptes administratifs et au budget primitif est renseigné conformément aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M14¹⁵. La commune actualise régulièrement son tableau des effectifs. Chaque modification du nombre de ses emplois donne lieu, ainsi, à délibération, lesquelles toutefois n'en récapitulent pas le total, ce qui pourrait faciliter le suivi des effectifs pour l'assemblée.

Cependant, la chambre a relevé des disparités entre les documents présentant les effectifs présents.

Au 31 décembre 2020, le compte administratif faisait, ainsi, état d'un effectif qui serait de 154 ETPT alors que seulement 138 emplois sont ouverts et que les bulletins de paie conduisent à dénombrer 129,29 ETPT.

Suite aux observations de la chambre, la collectivité indique avoir rectifié, dès l'établissement de son budget primitif 2022, les annexes budgétaires qui retracent le décompte de ses personnels.

Dans les faits, exprimé en équivalents temps plein travaillé, l'effectif de la commune a enregistré une diminution de 6,3 % sur la période contrôlée. En effet, en se référant sur le temps de travail rémunéré porté sur chaque bulletin de paie, quels que soient le statut de l'agent et sa quotité de travail, la chambre dénombre 138,6 ETPT en 2016 contre 129,9 ETPT en 2020, soit une diminution de 8,7 ETPT, tous statuts et filières confondus¹⁶. Selon l'ordonnateur, de nouvelles réductions d'effectifs devraient intervenir en 2022, à hauteur de 7 ETPT.

La commune explique cette évolution par le fait de ne pas remplacer systématiquement tous les départs en retraite. Dès qu'un départ est envisagé, l'organisation du service est repensée afin que le travail soit réparti de façon plus harmonieuse entre les agents.

Cependant, bien que l'évolution des ETPT atteste d'une action pour réduire l'effectif, celui-ci reste encore élevé au regard de la taille de la collectivité. À titre de réflexion, au 31 décembre 2019¹⁷, dernière année de comparaison disponible, la commune comptait ainsi 161 agents, contre 125 pour les communes de la même strate démographique.

¹⁵ Instruction M14, tome 2, pages 47 et suivantes.

¹⁶ Données issues des bulletins de paie transmis par la commune.

¹⁷ Données de la Direction générale des collectivités locales.

Selon le maire, cette importance serait corrélée aux nombreux équipements et services proposés de longue date aux noyellois¹⁸, tout en profitant aux communes avoisinantes.

L'annexe n° 1 détaille les effectifs et leur évolution en ETPT, par catégorie et par filière.

1.3.2.3 La durée annuelle du travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale a rappelé que les collectivités territoriales ne peuvent instaurer un temps de travail inférieur à 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an. Cette durée correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 à compter du 1^{er} janvier 2002, auxquelles ont été ajoutées 7 heures au titre de la journée de solidarité à partir du 1^{er} janvier 2005¹⁹.

Le règlement intérieur du personnel ne mentionne pas d'horaires et ne définit pas de cycles de travail fondant des adaptations de la durée de travail suivant les activités. La durée du travail étant fixée à 35 heures hebdomadaires, il n'y a pas de décompte de journées d'ARTT. En l'absence d'horaires variables et d'outil de mesure du temps travaillé, le maire précise que « le suivi du temps de travail est géré en direct par les responsables de service, sous forme de tableur ».

Le règlement intérieur précise que 7 journées d'absence supplémentaires sont accordées au-delà du cadre légal fixé par le décret du 26 novembre 1985²⁰, déterminant le nombre de journées de congés à 25 par an.

Cependant, la commune ne précompte pas la journée de solidarité à ses personnels. En outre, ceux-ci bénéficient de journées d'ancienneté supplémentaires à raison d'une journée par 10 ans de services effectifs au sein de la collectivité, quel que soit le type de contrat. La chambre a procédé au décompte des jours d'ancienneté à partir des fiches de congés 2020. Il fait apparaître que 149 journées ont été accordées à ce titre, soit 1,15 jour d'ancienneté en moyenne par agent²¹.

La chambre observe que ces journées de congés supplémentaires ne sont prévues par aucun texte et sont donc sans fondement juridique.

¹⁸ Il s'agit d'établissement d'accueil de jeunes enfants et relais d'assistantes maternelles, centres de loisirs d'ados, médiathèque, salle de spectacles, centre social Kaleïdo, école de musique, ainsi que des équipements sportifs tels que le pôle sportif Gallet, le complexe sportif Léo Lagrange ou l'Aréna terril-trail.

¹⁹ Article L. 3133-7 du code du Travail.

²⁰ Décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés des fonctionnaires territoriaux. Suivant ce décret, tout agent en activité ou en détachement a droit, pour une année de service accompli, du 1^{er} janvier au 31 décembre, à un congé annuel rémunéré d'une durée égale à 5 fois le nombre de jours travaillés par semaine. Pour un agent à temps plein, cette durée équivaut à 25 journées annuelles, auxquelles une à deux journées de fractionnement peuvent éventuellement s'ajouter pour les personnels prenant au moins huit jours de congés entre le 1^{er} mai et le 31 octobre.

²¹ Soit 149 jours d'ancienneté décomptés en 2020 pour l'ensemble des personnels / 129,92 ETPT.

En 2020, l'année comptait 366 jours, dont 104 jours de week-end. Les jours fériés étant au nombre de 9, le nombre de jours ouvrés était donc de 253. Chaque agent de la commune a bénéficié de 25 jours de congés (hors jours de fractionnement), auxquels s'ajoutent 7 jours de congés accordés par le maire selon le règlement intérieur en vigueur, la journée de solidarité non décomptée par la commune et en moyenne 1,15 jour d'ancienneté.

Un agent à temps plein a donc travaillé en moyenne 219 jours, soit 1 532 heures. Ainsi, le temps de travail du personnel municipal est insuffisant au regard de la référence légale de 1 607 heures, avec un écart moyen de 75 heures²². Rapporté à l'effectif de la commune et exprimé en équivalents temps plein travaillé (129,92 ETPT), la commune se prive donc de 9 747,60 heures de travail chaque année, ce qui représente l'équivalent théorique de 6,1 ETPT et un coût de 236 680 €²³.

Tableau n° 1 : Coût estimé des heures non travaillées

	Valeur	Calcul
Volumes d'heures non effectuées par agent	75	a
ETP de la collectivité (2020) des agents titulaires et non-titulaires (hors contrats aidés)	130	b
Heures totales non effectuées	9 750	a*b = c
Équivalence en ETP des heures non produites	6	c/1607 = d
Rémunérations du personnel 2020*	5 069 370 €	e
Dépenses par ETP	38 995 €	e/b = f
Coût minimum des heures non travaillées	233 970 €	d*f = g

Source : chambre régionale des comptes, à partir du compte de gestion de la commune pour 2020.

* Hors atténuations de charges.

La chambre rappelle à la collectivité que l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prescrit de mettre fin au régime dérogatoire du temps de travail dans un délai d'un an à compter du renouvellement de son assemblée délibérante²⁴.

Cette mise en conformité s'impose donc à brève échéance et permettra de prolonger les mesures prises par ailleurs par la commune pour réduire les dépenses de personnel.

²² Non compris les jours de fractionnement.

²³ Par référence au montant des charges de personnel figurant au compte de gestion de la commune au 31 décembre 2020 (5 069 370 €).

²⁴ La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met un terme au maintien, à titre dérogatoire, des régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale. En conséquence, les collectivités territoriales et établissements publics ayant maintenu un régime de travail dérogatoire disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition.

Rappel au droit n° 1 : respecter la durée annuelle du temps de travail fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié.

Dans sa réponse, le maire indique que le conseil municipal a délibéré les 9 décembre 2021 et 2 mars 2022 pour redéfinir, à compter du 1^{er} janvier 2022, le cadre du temps de travail applicable pour se conformer à ces dispositions. Il précise que la durée de travail a été augmentée de 56 heures pour un agent à temps plein et qu'une évaluation sera menée en fin d'année pour en mesurer l'impact.

1.3.2.4 Le recours aux heures supplémentaires

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) érige en principe la compensation des heures supplémentaires sous la forme de repos. Il prévoit également la possibilité pour les employeurs publics d'indemniser les heures supplémentaires effectuées mais précise, pour les locaux de rattachement (hôtel de ville) et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est supérieur à 10, que cette indemnisation est subordonnée à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires.

Conformément à ces dispositions, le règlement intérieur précise que les heures supplémentaires sont limitées à 25 heures par mois et doivent en premier lieu être récupérées. La commune affirme que toutes les heures ainsi effectuées doivent être récupérées au cours de l'année ou, à défaut, être posées sur le compte épargne-temps (CET).

La chambre a constaté une diminution de 5 % environ par an, sur la période contrôlée, du montant des heures supplémentaires indemnisées. Cependant, le constat d'écarts entre les données recueillies sur les bulletins de paie et celles communiquées par la collectivité a conduit à un examen des outils de pilotage utilisés.

Tableau n° 2 : Évolution annuelle des heures supplémentaires

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle moyenne
Nombre d'heures supplémentaires (fiches de paie)	3 299	3 459	2 823	3 684	2 659	- 5,25 %
Nombre d'heures supplémentaires (données produites par la commune)	3 432	3 580	2 926	3 708	2 680	- 6,00 %
Différence	+ 133	+ 121	+ 103	+ 24	+ 21	-
Montant IHTS indemnisé (en €)	60 626	66 688	51 459	67 328	48 955	- 5,21 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des informations et des bulletins de paie transmis par la commune.

Aucun dispositif de contrôle automatisé du temps de travail n'est déployé. Le suivi de ces heures est effectué sur la base de décomptes saisis manuellement dans des fiches individuelles, complétées par les chefs de service puis centralisées par le service des ressources

humaines. L'examen de ces fiches a montré des incohérences, les soldes existants au 31 décembre 2020 n'étant pas toujours repris correctement en 2021. Suite au contrôle de la chambre, la commune a réalisé un devis pour l'installation d'un dispositif assurant le contrôle automatisé du temps de travail des agents de la collectivité qui devrait entrer en application courant 2022.

En 2020, le décompte effectué à partir des fiches de congés des personnels dénombre un volume de 2 133 heures récupérées. Selon la commune, cette même année, 2 680 heures ont été indemnisées²⁵. Il apparaît donc que, contrairement au principe affirmé dans le règlement intérieur, la majorité des heures supplémentaires sont indemnisées et non récupérées²⁶.

En réponse, le maire fait valoir que la pratique en vigueur ne permet pas au personnel de bénéficier d'heures supplémentaires en dehors de tout cadre légal sans que leur bénéfice ne soit ouvert. Toutefois, la chambre n'a pas obtenu d'explication sur les cas signalés d'heures récupérées alors même qu'elles n'avaient pas encore été effectuées. La chambre invite donc la commune à fiabiliser le décompte des heures réellement travaillées, afin de s'assurer de l'exactitude du volume des heures à indemniser ou à récupérer, conformément au décret du 14 janvier 2002 précité.

Elle l'invite également à privilégier la compensation des heures supplémentaires, sous la forme de repos, plutôt que le versement d'indemnités, conformément aux dispositions réglementaires susvisées reprises dans le règlement intérieur adopté par le conseil municipal.

1.3.2.5 Le régime indemnitaire

Conformément au décret du 20 mai 2014²⁷, la commune de Noyelles-sous-Lens a mis en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), par délibération du 22 juin 2016.

Ce dispositif est applicable aux fonctionnaires relevant des filières administrative, animation et technique. Il est destiné à tenir compte de l'engagement professionnel et est exclusif de toute autre indemnité existante liée aux fonctions et à la manière de servir. Il est centré sur une indemnité principale versée mensuellement, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire versé annuellement (CIA) en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

Entre 2016 et 2020, le régime indemnitaire a augmenté en moyenne d'1,1 % par an, alors que l'effectif en équivalents temps plein travaillé a diminué de 3,8 % en moyenne par an. Il représente environ 16 % de la rémunération principale en moyenne.

²⁵ 2 659 heures ont été effectivement rémunérées suivant les fiches de paie de la commune.

²⁶ Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires précise que ces heures doivent faire l'objet d'une récupération par principe.

²⁷ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instaurant dans la fonction publique de l'État un régime indemnitaire de référence tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Noyelles-sous-Lens fait partie de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin. Elle accueille une population connaissant un taux de chômage légèrement supérieur à la moyenne nationale et dont le revenu fiscal moyen est largement inférieur à la moyenne départementale.

Selon l'ordonnateur, la collectivité disposerait d'un éventail de services et d'équipements important qui expliquerait l'effectif du personnel municipal supérieur à la moyenne des communes de même taille démographique. Celui-ci a cependant diminué sur la période contrôlée, la commune indiquant avoir engagé des actions pour le réduire en améliorant l'organisation des services. L'atteinte de l'objectif de maîtrise des effectifs et des charges de personnel ne pourra qu'être renforcée par la mise en conformité de la durée légale du temps de travail, opérée par la commune suite au contrôle de la chambre.

La collectivité devra délibérer pour définir son service de restauration scolaire et l'intérêt communal qui s'y attache et formaliser avec le département du Pas-de-Calais la poursuite éventuelle de la délivrance des repas aux collégiens dont, à ce jour, elle assume seule la responsabilité vis-à-vis des familles et le coût.

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

La chambre s'est assurée de la conformité des décisions d'affectation des résultats, de l'établissement des restes à réaliser à la clôture de chaque exercice, de la bonne tenue d'une comptabilité d'engagement permettant le rapprochement des factures reçues avec l'engagement préalable et le service fait. Elle constate que celle-ci permet à l'ordonnateur d'effectuer le rattachement des charges et des produits à l'exercice. L'examen des factures mandatées en début d'exercice suivant ne signale aucune pratique de report de paiement.

La chambre a constaté également une comptabilisation des amortissements conforme aux durées fixées par le conseil municipal.

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes de fonctionnement comme d'investissement prévues au budget sont stables et conformes aux prévisions sur la période.

L'encours de la dette correspond au montant du capital des emprunts restant à rembourser par la commune. Son détail figure au compte administratif. Il est cohérent avec celui qui est inscrit au bilan de la commune.

La diffusion des informations financières a été améliorée suite aux observations de la chambre, par la publication, sur le site internet de la commune, des rapports d'orientations budgétaires, des budgets primitifs et comptes administratifs. Cependant, il reste à mettre en ligne le document synthétique mentionné à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

2.1 Le rapport d'orientations budgétaires

Selon l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales²⁸, dans les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants, le maire est tenu de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires.

²⁸ La loi du 6 février 1992 modifiée par la loi NOTRe du 7 août 2015, a fait obligation aux communes de plus de 3500 habitants d'organiser un débat d'orientation budgétaires repris à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Ce rapport donne lieu à un débat au conseil municipal, dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8. Il est pris acte de ce débat par une délibération spécifique. [...]* »

Le contenu de ce rapport, suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République et au décret n° 2016-841 du 24 juin 2016, doit, notamment, porter sur les engagements pluriannuels envisagés en matière de programmation d'investissements, sur l'évolution des dépenses et des effectifs, comporter une prévision des dépenses et des recettes, ainsi que la structure et la gestion de la dette.

Le rapport d'orientations budgétaires présenté au conseil municipal le 3 février 2021 ne satisfait pas à cette obligation. En effet, il ne comporte pas de vision pluriannuelle des investissements, ni de la dette et n'en précise pas sa structure. Si la commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement pour la période 2021-2025, ledit rapport ne fait état d'aucune projection au-delà de l'année en cours. Par ailleurs, aucune prévision pluriannuelle n'est également effectuée s'agissant des effectifs.

2.2 Le patrimoine communal

Le maire, en tant qu'ordonnateur, est chargé de la tenue de l'inventaire qui recense les biens mobiliers et immobiliers de la collectivité. Cet inventaire est indispensable pour justifier de la réalité de ces biens, et permettre au comptable public d'en assurer le suivi à l'actif du bilan²⁹.

En effet, le comptable public est en charge de la tenue de l'état de l'actif. Il doit y enregistrer les biens dont l'inventaire est communiqué par l'ordonnateur, afin que le bilan donne une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.

L'inventaire et l'état de l'actif doivent donc correspondre strictement.

Au cas d'espèce, l'inventaire physique et comptable des biens tenu par la commune comporte certaines discordances avec l'état de l'actif³⁰.

Au 31 décembre 2020, la chambre constate, en effet, une différence de 503 200 € entre le bilan comptable, dont la valeur brute est de 64 096 100 €, et l'inventaire de la commune, dont la valeur brute est de 64 599 300 €³¹.

Dans sa réponse, le maire indique qu'il prendra l'attache du comptable public afin d'identifier les actifs concernés.

²⁹ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2.

³⁰ Cf. le guide des opérations d'inventaire de juin 2014 rédigé par le comité national de fiabilité des comptes locaux et mis en ligne sur le site collectivites-locales.gouv.fr.

³¹ Selon l'ordonnateur, cette discordance ne serait que de 13 427,70 € après déduction de la valeur brute du collège de la commune (1 680 645 €) qui figure toujours à l'état de l'actif malgré son transfert au département intervenu en 2011. Toutefois, cette discordance calculée par l'ordonnateur se base sur la valeur nette comptable des biens recensés à l'inventaire et au bilan de la commune et non sur leur valeur brute.

Tableau n° 3 : Cohérence des états du patrimoine

Actif immobilisé – État du patrimoine (données brutes)	Inventaire de l'ordonnateur (données brutes)	Différence
64 096 100 €	64 599 300 €	+ 503 200 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion et états de la commune.

Les documents qui recensent les biens de la commune mériteraient d'être fiabilisés. À titre d'exemple, certains véhicules figurent à l'inventaire, alors qu'ils ne sont repris ni dans la liste des véhicules de service, ni à l'actif³². D'autres apparaissent sur cette liste, mais ne sont pas retracés dans l'inventaire de la collectivité³³ ou ne sont pas identifiables.

Plusieurs biens antérieurs à l'année 2005 et totalement amortis par la commune sont également toujours repris au sein de l'état de l'actif du comptable public, bien que forts anciens : matériels informatiques (regroupant des ordinateurs, matériels, photocopieurs, fax imprimante) pour 222 480 € et divers matériels électriques (compte 2188 pour 35 092 €).

La chambre invite la commune à veiller à actualiser son inventaire avec son patrimoine physique.

Au 31 décembre 2019, certains travaux réalisés entre 2011 et 2017 figurent toujours provisoirement aux comptes 2313 « Immobilisations en cours³⁴ » et 2315 « Installations, matériel et outillage techniques », alors qu'ils sont achevés. Cela contrevient à l'instruction budgétaire et comptable M14, qui précise que les travaux terminés doivent faire l'objet d'une imputation sur les comptes 21 correspondants.

Dans ce cadre, des avances versées par la commune à la Société d'économie mixte de construction immobilière à Hénin-Beaumont (SAEMIC) ont été improprement enregistrées sur le compte 2313 « Immobilisations en cours de construction », pour un montant de 183 451 € entre 1996 et 1999.

Le 4 août 1994, la ville de Noyelles-sous-Lens a signé avec la SAEMIC un bail à construction, afin de procéder à la construction de 75 logements locatifs. Ce bail a été conclu pour une durée de 50 ans. Dans ce cadre, 190 747 €³⁵ ont été réglés par la commune au titre d'avances concernant les trois tranches³⁶ du projet. Ce montant correspond à la « participation par le preneur (la SAEMIC) aux aménagements des VRD qu'il s'oblige à rembourser au bailleur qui en fait l'avance (la commune) ». Il précise que dès réception définitive³⁷, un plan définitif des VRD sera établi et que le bail serait modifié afin d'intégrer cet état d'avancement par modification de son assiette, afin que la ville de Noyelles-sous-Lens puisse verser dans son domaine public l'ensemble de ces constructions achevées. À ce titre, le bail du 5 juillet 1994 et deux avenants des 18 décembre 1996 et 19 octobre 1998 prévoyaient le versement d'avances : 508 506 F pour la première tranche (versée en 1996) du projet, 400 000 F pour la deuxième

³² Par exemple : Peugeot 3925 LH 62, Berlingot 603 CKZ 59, tracteur 5509 NX 62 + 2 remorques.

³³ Par exemple : Citroën Berlingo AN-916-YN, Citroën C3 FE-576-HQ, Toyota yaris FF-993-EJ

³⁴ Travaux rue du Général de Gaulle (35 298 €), terril (6 258 €). Également 34 524 € sur le compte 2315 « Installations, matériel et outillage techniques » depuis 2017.

³⁵ Soit une différence de 7 296 € qui ne figure pas à l'état de l'actif de la commune sur le compte 2313 « Immobilisations en cours ».

³⁶ La 1ère tranche prévoyait la construction de 38 logements, la 2ème de 21 logements et la 3ème de 16 logements.

³⁷ Intervenue au plus tard le 30 juin 1994 pour la première tranche des constructions.

tranche (versée en 1997) et 342 714,40 F pour la 3^{ème} tranche (versée en 1999³⁸). Au 31 décembre 2020, ces sommes figurent toujours à l'actif de la commune en l'état d'avances bien que, selon l'ordonnateur, elles aient fait l'objet, à l'époque, d'une demande de remboursement³⁹. Le bail à construction établi entre la commune et la société prévoit que les constructions qui en sont l'objet intégreront le patrimoine communal à l'expiration de ce bail, le 22 mars 2043.

Par ailleurs, certains travaux sur une même immobilisation donnent lieu à attribution de numéros d'inventaire multiples. À titre d'exemple, des dépenses concernant le terrain du stade Gallet et d'autres portant sur le bâtiment, sont rattachées à différents numéros d'inventaire, alors qu'ils se rapportent à une seule immobilisation.

En application de l'article L. 213-4 du code de l'Éducation, les locaux relatifs à l'exercice des compétences transférées en matière d'éducation au département sont mis à disposition ou transférés en pleine propriété. Le collège figure pourtant toujours à l'état de l'actif de la commune, tenu par le comptable public, alors que le bâtiment a été cédé au département par acte notarié du 30 décembre 2011.

Un travail de rapprochement entre l'inventaire d'une part, l'état de l'actif et le bilan comptable d'autre part, est donc à mener à bien pour fiabiliser les informations contenues dans ces documents, en s'assurant notamment que l'ensemble des avances consenties par la commune ont été recouvrées suivant les termes des contrats correspondants.

2.3 Les provisions

L'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales oblige les communes à constituer des provisions suivant les modalités déterminées par l'article R. 2321-2, en fonction des évaluations, par la commune, des risques financiers encourus, notamment dès l'ouverture d'un contentieux, d'une procédure collective à l'encontre d'un bénéficiaire de garantie d'emprunt, d'avance, de prêt ou de participation et en cas de reste à recouvrer compromis.

En l'espèce, la commune a affirmé n'avoir aucun litige en cours.

Par contre, l'examen des restes à recouvrer fait état de 22 209 € de créances non soldées s'étalant de 2001 à 2015. Or, le recouvrement des soldes restant dus sur les titres de plus de quatre ans au 31 décembre 2020 présente un risque accru.

De surcroît, suivant l'instruction budgétaire et comptable M14, les communes doivent constituer des provisions pour la mise en œuvre du compte épargne-temps (CET). Ces provisions ont pour but « *de couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par*

³⁸ Suivant les indications contenues dans l'état de l'actif de la commune au 31 décembre 2020.

³⁹ L'ordonnateur a produit la photocopie d'un chèque de la SAEMIC en date du 10 novembre 1994 au nom du receveur municipal pour la somme de 508 506 F, une photocopie du titre exécutoire n° 52 en date du 1^{er} janvier 1999 d'un montant de 342 714,40 F et un bordereau des titres émis n° 28 en date du 20 juin 1997 d'un montant de 400 000 F. Il n'a pas été néanmoins possible de vérifier le recouvrement des deux dernières avances pour 742 714,40 F.

l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...) ».

Sur la période contrôlée, la commune a payé un volume de 1 022 jours épargnés à ses personnels pour un montant de 95 395 €. Au 31 décembre 2020, les comptes de la collectivité ne font état d'aucune provision, alors qu'il ressort des éléments communiqués un encours de 885 jours épargnés.

Tableau n° 4 : Montants des indemnités au titre des jours de CET

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
Jours épargnés au 31/12/N	1 079,5	878,5	805,5	1 016,5	884,5	-
Équivalent en €	90 608	74 835	69 690	85 553	76 328	-
Nombre de jours indemnisés (31/12/N)	171	77	228	314	232	1 022
Montant indemnisé	15 510	7 900	20 385	30 000	21 600	95 395

Source : chambre régionale des comptes, à partir des bulletins de paie et des informations transmises par la commune.

Rappel au droit n° 2 : constater une provision pour les titres de recettes dont le recouvrement s'avèrerait compromis, ainsi que pour les jours de CET dont l'indemnisation pourrait être sollicitée par les personnels, et ce conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, le maire informe la chambre que les risques de charges ont été évalués et que deux délibérations ont été votées le 2 mars 2022, afin de constater des provisions pour restes à recouvrer compromis et d'anticiper le paiement au titre du compte épargne-temps.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

La qualité de l'information financière et comptable de la commune est globalement satisfaisante. Suite aux observations de la chambre, la commune a évalué les provisions à passer sur l'encours des compte épargne-temps des agents municipaux, susceptibles d'être indemnisés et sur les soldes de restes à recouvrer sur titres anciens. La chambre encourage la commune à poursuivre également le travail de rapprochement de son inventaire avec l'état de l'actif et le bilan du comptable public.

3 LA TRAJECTOIRE FINANCIERE

En 2021, la commune dispose d'un unique budget principal, dont le montant des recettes réelles de fonctionnement s'élève à 8,9 M€.

Sur la période, elle connaît tout d'abord une forte diminution de sa capacité d'autofinancement (CAF) nette, qui devient même négative à partir de 2017. Après un premier redressement en 2019, elle redevient positive en 2020, à hauteur de 188 876 €. La poursuite de ce rétablissement est liée à la baisse des charges courantes.

Cette situation et la nécessité de conserver un niveau d'endettement soutenable doivent conduire la collectivité à conditionner la mise en œuvre de ses projets d'investissement à l'atteinte préalable de résultats dans la rationalisation de certains postes de charges de gestion.

3.1 Les performances financières de la commune

Sauf mention particulière, les comparaisons sont effectuées par rapport aux données nationales concernant les communes de la même strate démographique⁴⁰. Les résultats des années 2020 et 2021 sont à apprécier à l'aune de l'impact de la crise sanitaire sur les recettes et dépenses de fonctionnement de la commune.

3.1.1 Une période aux résultats contrastés

Comme le souligne la synthèse des données financières récapitulées au tableau n° 5, cette période est marquée par une trajectoire « en dent de scie ».

En 2017 et 2018, la CAF nette se dégrade fortement, passant de + 68 000 € à - 215 000 €, les produits de gestion augmentant d'1,0 % alors que les charges sont majorées de 5,7 %.

Les données provisoires concernant l'exercice 2021, communiquées par le maire, confirmeraient que le redressement, engagé en 2019 et poursuivi en 2020, se prolonge en 2021, où la capacité d'autofinancement nette atteindrait 275 275 €.

⁴⁰ Communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé. Ces données sont disponibles sur le portail commun des ministères de l'Économie et des finances et de l'Intérieur (finances publiques et direction générale des collectivités locales) : <http://www.impôts.gouv.fr/>.

Tableau n° 5 : Évolution de la capacité d'autofinancement entre 2015 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Dépenses réelles de fonctionnement	7 765 503	7 878 377	8 154 207	8 105 899	7 621 819	7 941 518
dont charges de gestion	7 279 749	7 444 874	7 696 079	7 791 268	7 365 289	7 578 482
Recettes réelles de fonctionnement	8 325 021	8 307 069	8 426 814	8 448 953	8 319 187	8 857 190
dont produits de gestion	7 933 326	7 943 416	8 012 894	8 271 021	8 249 768	8 501 429
Excédent brut de fonctionnement	653 577	498 541	316 815	479 753	884 479	922 947
Charges d'intérêt	176 211	170 635	160 034	156 321	181 988	152 959
CAF brute	472 018	337 358	192 457	326 380	688 662	791 747
Annuités en capital de la dette	404 299	457 320	407 296	397 471	499 786	516 472
= CAF nette	67 719	- 119 962	- 214 839	- 71 092	188 876	275 275

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

CAF : capacité d'autofinancement.

* Données issues du projet de compte administratif transmis par l'ordonnateur.

3.1.2 Des recettes de fonctionnement marquées par la faiblesse des recettes fiscales propres et l'importance des dotations de l'État

Entre 2016 et 2020, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé d'1,2 %.

Tableau n° 6 : Évolution des recettes entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Recettes réelles de fonctionnement	8 325 021	8 307 069	8 426 814	8 448 953	8 319 873	8 857 190	+ 1,2 %
dont ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 561 213	2 545 673	2 578 169	2 696 696	2 664 550	2 845 275	+ 2,1 %
dont ressources d'exploitation	503 725	527 080	523 302	564 899	395 345	471 941	- 1,3 %
dont ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 075 288	3 063 122	3 107 221	3 207 483	3 384 565	3 371 697	+ 1,9 %
dont fiscalité reversée par l'interco et l'État	1 793 101	1 807 540	1 804 202	1 801 944	1 805 307	1 812 516	+ 0,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données issues du projet de compte administratif transmis par l'ordonnateur.

L'augmentation de 103 338 € des ressources fiscales propres, entre 2016 et 2020, provient de la progression des bases d'imposition (+ 1 % en moyenne annuelle), les taux votés étant restés stables. Elles sont composées, en 2020, à 93 % des impôts locaux. S'y ajoutent les taxes sur les activités industrielles et les activités de service et du domaine.

En 2020, les produits fiscaux par habitant sont inférieurs à ceux constatés pour la strate de référence⁴¹, soit 368 € contre 501 €, en raison de taux et de bases moins importants.

La loi de finances pour 2020 a supprimé la taxe d'habitation sur les résidences principales. Un mécanisme de compensation a été mis en place pour les communes, qui bénéficieront désormais de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, éventuellement abondée par une participation de l'État, pour assurer un montant de produits à taux constant. Les produits fiscaux ne devraient ainsi plus évoluer que sous l'effet de la hausse des bases des taxes foncières, lesquelles progressent moins vite que celles de la taxe d'habitation. Ainsi, jusque 2020, leur rythme annuel d'évolution est, pour la commune, en moyenne de 0,09 %⁴² contre 2,14 % pour les bases de taxe d'habitation.

Pour ce qui concerne les produits institutionnels, leur hausse de 2,4 % s'explique par celle de 3 % des dotations d'aménagement, soit + 163 525 €.

En effet, la loi de finances pour 2011 a modifié l'article L. 2334-20 du code général des collectivités territoriales et a créé une composante dite « cible » de la dotation de solidarité rurale. Celle-ci est destinée aux 10 000 premières communes de moins de 10 000 habitants les plus défavorisées, parmi celles éligibles à l'une des deux premières fractions, dont la part dite « péréquation » que perçoit la commune. De ce fait, Noyelles-sous-Lens a perçu 138 107 € en 2020 au titre de cette composante⁴³, soit 66 113 € de plus qu'en 2016.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente 76 % des produits institutionnels en 2020, progresse plus lentement, de 0,6 % (soit + 58 638 €). Cette faible évolution est essentiellement due à la baisse de la population de la commune, de 0,84 % sur la période. Elle a entraîné une diminution de la part forfaitaire de la DGF de 2,2 % (soit - 104 887 €).

Néanmoins, la DGF reste globalement favorable à la commune. En 2020, les montants perçus à ce titre sont nettement supérieurs à ceux de la strate démographique (390 € par habitant contre 153 € par habitant). Elle représente, cette année-là, 31,1 % des produits concourant à la formation de la capacité d'autofinancement.

⁴¹ Communes de 5 000 à 10 000 habitants membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

⁴² Soit 4 768 643 € de bases pour le foncier bâti et non bâti en 2016 pour 4 785 030 € en 2020.

⁴³ En application des dispositions de l'article L. 2334-22-1 du code général des collectivités territoriales, la fraction dite « cible » de la dotation de solidarité rurale est attribuée aux dix milles premières communes de moins de 10 000 habitants, parmi celles éligibles au moins à l'une des deux premières fractions de la dotation de solidarité rurale, classées en fonction décroissante d'un indice synthétique. Cet indice est fonction : a) du rapport entre le potentiel financier par habitant moyen des communes appartenant au même groupe démographique et le potentiel financier par habitant de la commune ; b) du rapport entre le revenu moyen par habitant des communes appartenant au même groupe démographique et le revenu par habitant de la commune. Le revenu pris en considération est le dernier revenu fiscal de référence connu. La population prise en compte est celle issue du dernier recensement de la population. L'indice synthétique est obtenu par addition des rapports définis aux a et b en pondérant le premier par 70 % et le deuxième par 30 %. En 2018, la commune de Noyelles-sous-Lens était la 6 105^{ème} commune obéissant à ces critères.

Les ressources d'exploitation sont composées des ventes des produits du domaine, des revenus locatifs et des prestations offertes à la population. En 2020, ces produits représentent seulement 395 345 €, contre 564 899 € l'année précédente. Cette diminution est particulièrement liée à la crise sanitaire (cf. annexe n° 4).

3.1.3 Les principaux postes de dépenses

Impact lié à la crise sanitaire de la Covid-19 sur les dépenses de fonctionnement

La crise sanitaire liée à la Covid-19 engendrerait une amélioration globale de 130 563 €. Selon la commune, les recettes d'exploitation ont diminué de 109 347 € en raison d'une baisse des prestations offertes à la population. Parallèlement, les dépenses d'exploitation ont été minorées de 240 000 € (cf. annexe n° 4).

Entre 2016 et 2021, les dépenses réelles de fonctionnement, qui regroupent les charges de gestion, les charges financières et les dépenses exceptionnelles, ont progressé de 0,4 % par an en moyenne.

Tableau n° 7 : Évolution des charges de gestion entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Dépenses réelles de fonctionnement	7 765 503	7 878 377	8 154 207	8 105 899	7 621 819	7 941 518	0,4 %
dont charges à caractère général	2 125 917	2 110 714	2 364 555	2 244 902	1 946 992	2 184 976	0,5 %
dont charges de personnel**	4 841 112	5 036 768	5 007 579	5 206 050	5 069 370	5 096 796	1,0 %
dont subventions de fonctionnement	191 587	169 654	192 993	204 718	205 872	140 764	- 6,0 %
dont autres charges de gestion	121 133	127 737	130 952	135 598	143 055	155 947	5,2 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données issues du projet de compte administratif transmis par l'ordonnateur.

** Charges nettes des recettes provenant des atténuations de charges correspondant aux remboursements sur rémunération du personnel (chapitre 013).

Si une contraction des charges à caractère général intervient dès 2019, il faut attendre 2020, malgré le travail engagé pour rationaliser l'organisation des services, pour observer une baisse des charges de personnel, analysée ci-après.

3.1.4 Les charges de personnel

Les charges de personnel progressent en moyenne annuelle de 2,5 % entre 2016 et 2019 et, suivant les données communiquées par l'ordonnateur, diminueraient de 2,1 % entre 2019 et 2021. Elles représentent une masse financière de 5 096 796 € en 2021 contre 5 206 050 € en 2019.

En 2020, ces frais de personnel sont supérieurs de 21 % (+ 1 061 659 €) à la moyenne des communes du département du Pas-de-Calais, dont la population est avoisinante⁴⁴.

De 2016 à 2020, les charges de personnel représentent une proportion croissante dans les dépenses, passant de 61,2 % à 66,7 %. Les actions de réorganisations entreprises ont commencé à porter leurs fruits en 2021 où ces dépenses reviennent à 64,5 % des dépenses formant la CAF.

Alors que le nombre d'équivalents temps plein travaillé diminue de 3,8 % en moyenne annuelle, entre 2016 et 2020, les charges totales de personnel varient en moyenne chaque année d'1,2 %. Cette hausse est liée en particulier à celle du régime indemnitaire (1,1 % par an) et de la rémunération principale (0,5 % par an). Les charges assises sur les rémunérations sont en revanche stationnaires.

Tableau n° 8 : Évolution des charges totales de personnel entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Rémunérations du personnel (a)	3 200 850	3 342 879	3 338 100	3 516 607	3 430 410	3 398 895	1,2 %
dont rémunération principale	2 879 086	2 998 165	3 002 066	3 016 563	2 931 045	3 050 682	1,5 %
dont régime indemnitaire	457 602	452 516	486 259	491 305	478 258	469 444	0,9 %
dont emplois d'insertion et apprentis	157 063	136 486	120 591	150 954	56 920	57 597	- 18,2 %
Charges sociales (b)	1 376 210	1 418 915	1 397 937	1 388 566	1 366 763	1 389 857	0,2 %
Impôts et taxes sur rémunérations (c)	127 354	135 402	137 556	140 055	132 876	141 395	2,1 %
Atténuations de charges	292 900	244 288	270 815	142 214	35 813	189 828	- 8,3 %
Autres charges de personnel (d)	136 698	139 572	133 986	160 822	139 321	166 649	4,0 %
Charges sur rémunérations (b+c+d)	1 640 262	1 693 889	1 669 479	1 689 443	1 638 960	1 697 901	0,7 %
Charges sociales en % des charges de personnel interne	28,4 %	28,2 %	27,9 %	26,7 %	27,0 %	27,3 %	/
Charges totales de personnel (a+b+c+d)	4 841 112	5 036 768	5 007 579	5 206 050	5 069 370	5 096 796	1,0 %
Équivalents temps plein travaillé (ETPT) de la commune	151,9	142	168,9	138,3	129,9	/	- 3,8 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (DGFIP) hors atténuations de charges.

* Données issues du projet de compte administratif transmis par l'ordonnateur.

⁴⁴ Données définitives pour 2021 non disponibles pour l'ensemble des communes du panel de comparaison.

La rémunération (hors charges) des agents titulaires augmente d'1,6 % entre 2016 et 2020 (+ 171 582 €). Elle explique 74,7 % de l'évolution d'ensemble constatée. Celle des personnels non-titulaires diminue de 3,5 % mais ne représente qu'une économie de 98 965 € (hors emplois d'insertion et apprentis).

3.2 Les investissements et leur financement

3.2.1 Les principales opérations d'équipement

Impact lié à la crise sanitaire sur les dépenses d'équipement

Il n'y a pas eu d'impact significatif de la crise sanitaire sur les dépenses et recettes d'investissement de la commune en 2020.

L'ensemble des opérations d'investissement qui figurent en annexe du compte administratif sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau n° 9 : Opérations réalisées entre 2017 et 2020 ou en cours

(en €)	2017	2018	2019	2020	2021*	Cumul sur les années 2017 à 2020
Parc Canal	15 067	8 701	8 121	23 979	569 133	55 868
Pôle sportif Gallet	80 593	111 831	1 166 918	1 791 126	502 316	3 150 468
Maison de la santé	-	233 591	88 718	-	-	322 309
Vidéo protection	-	-	-	-	200 000	-
Voierie rue du 8 mai 1945	-	-	-	-	125 000	-
Rachat EPF	-	-	-	-	150 000	-

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes administratifs.

* Données issues du budget primitif 2021.

D'autres opérations ont cependant été conduites sans qu'elles y soient mentionnées. À ce titre, la commune a réalisé plusieurs réhabilitations, notamment :

- la rénovation d'une partie de son éclairage public, pour 287 874 € TTC ;
- des travaux d'entretien de voirie pour 1,02 M€, dont 116 535 € concernant la réhabilitation de la rue Joseph Hay en 2017 ;
- en lien avec le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle pour une ligne de bus à haut niveau de service, l'enfouissement et l'effacement de réseaux pour 106 905 € en 2018. Le coût total envisagé de cette opération est de 337 772,60 € TTC ;

- la rénovation de la cité Deblock, dans le cadre d'aides allouées par le groupe interministériel des zones minières (GIRZOM). Selon la commune, le coût de cette réhabilitation se serait porté à 950 000 €⁴⁵ ;
- des travaux concernant la réhabilitation du Parc de la Souchez. Ils sont achevés et devront faire l'objet d'un règlement auprès de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin pour un montant de 558 956,79 €. Ce projet concernait l'aménagement du terriil en un stade de trail et celui des berges du canal de la Souchez. Il réunissait, outre la communauté d'agglomération précitée, celle d'Hénin-Carvin et les communes de Loison-sous-Lens, Harnes et Courrières.

Dans les années à venir, la commune prévoit un rachat de biens fonciers d'un montant de 500 000 €. Pour cela, le maire indique avoir signé une convention, dans le cadre d'un partenariat avec l'Établissement public foncier (EPF) Nord-Pas-de-Calais. Le plan pluriannuel d'investissement mentionne un premier versement de 150 000 €, versé à l'EPF en 2021.

Enfin, la commune a souhaité différer la rénovation des toitures terrasses du complexe sportif Léo Lagrange, prévue pour 2017-2019 et dont le coût est estimé à 600 000 €⁴⁶.

Au total, les dépenses d'équipement cumulées représentent 7 045 668 €, passant d'1,3 M€ à 2,2 M€ en cinq ans.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'équipement par habitant par rapport aux communes de même strate du Pas-de-Calais entre 2016 et 2020

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses d'équipement/habitant	212	128	151	238	344
Communes de strate comparable*	265	298	320	370	309
Échantillon** comparable (en €/hab.)	253	196	220	300	266

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion des communes.

* Communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (FPU).

** Communes du département du Pas-de-Calais dont la population est comprise entre 6 400 et 7 000 habitants.

Proportionnellement à sa population, la commune de Noyelles-sous-Lens a investi globalement moins que la moyenne jusque 2019. Pour cette même année, elle a dépensé, par exemple, 238 € par habitant contre 300 € s'agissant des communes de taille comparable du département du Pas-de-Calais⁴⁷.

⁴⁵ Cette opération figure au 31 décembre 2019 parmi les opérations effectuées par la commune pour le compte de tiers et est comptabilisée aux comptes 458135 s'agissant des dépenses payées (984 841 €) et 458235 s'agissant des recettes imputées sur cette opération (972 969 €), soit un déficit de 11 872,06 €. Ces travaux sont achevés depuis la fin du premier semestre 2021. La commune a précisé que cette opération s'équilibrait à 950 000 € et s'est engagée à régulariser les erreurs d'imputation comptable qui ont provoqué ce déficit.

⁴⁶ Cf. débat d'orientation budgétaire 2017.

⁴⁷ Soit 7 045 668 € pour la période 2016-2020 pour la commune de Noyelles-sous-Lens, contre 7 096 869 € pour les communes comparables du département (liste en annexe n° 3).

Cependant, le niveau d'investissement a progressé à un rythme soutenu (+ 14,96 % par an en moyenne) pour finalement dépasser, en 2020, celui observé sur les communes de taille comparable du département.

De surcroît, pour les années à venir, la collectivité se trouvera, de fait (gros entretien du complexe sportif) ou par contrat (ligne de bus, établissement public foncier), face à des dépenses d'investissement importantes relativement à ses capacités financières.

3.2.2 Le plan de financement des investissements

Le tableau n° 11 met en évidence le fait que, de 2016 à 2020, la capacité d'autofinancement brute n'a pas permis de rembourser les annuités en capital de la dette. La capacité d'autofinancement nette disponible cumulée est, en effet, négative et s'établit à - 149 297 €. Cela signifie que la commune a dû utiliser ses ressources propres d'investissement (FCTVA⁴⁸) pour assurer le remboursement de la dette et n'a pu dégager, de sa section de fonctionnement, les ressources suffisantes pour investir par ses propres moyens.

Le financement propre disponible dégagé, hors emprunt, n'a couvert, ces cinq dernières années, que 41,8 % des dépenses d'équipement, contre 87,8 % sur les communes de la même strate.

Tableau n° 11 : Évolution des dépenses d'équipement et du financement propre disponible entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Cumul sur les années 2016 à 2021
Dépenses d'équipement	1 301 882	879 159	998 406	1 592 481	2 273 740	1 104 500	8 150 168
CAF Nette	67 719	- 119 962	- 214 839	- 71 092	188 876	275 275	125 978
Recettes d'investissement (hors emprunt)	336 211	742 832	507 827	567 225	791 172	536 803	3 482 070
Financement propre disponible (CAF nette + recettes d'investissement hors emprunt)	403 930	622 870	292 988	496 133	980 048	812 078	3 608 048
Financement propre disponible / dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	31,0 %	70,8 %	29,3 %	31,2 %	43,1 %	73,5 %	44,27 %
Financement propre disponible des communes de taille comparable	1 114 930	1 180 560	1 165 743	1 412 628	1 305 671	/	/
	85,6 %	99,4 %	89,8 %	82,5 %	81,7 %		

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données issues du projet de compte administratif transmis par l'ordonnateur.

⁴⁸ FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

Les recettes d'investissement cumulées, hors emprunt, se sont élevées à 2,95 M€. Elles proviennent, principalement, des subventions d'investissement reçues (1,17 M€), du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (0,66 M€), de la taxe locale d'équipement et la taxe d'aménagement (0,44 M€). Les fonds affectés à l'équipement (notamment les amendes de police) et les produits de cessions y concourent, enfin, respectivement pour 0,44 M€ et 0,39 M€.

La commune a dû prélever sur ses recettes propres d'investissement pour compenser la capacité d'autofinancement nette négative, qui représente la part des remboursements de dettes en capital qui n'a pu être couverte par des recettes de fonctionnement.

Sur la période 2016-2020, le financement disponible pour l'investissement de la commune s'est donc établi à 2,8 M€.

Compte tenu de dépenses d'équipement cumulées s'élevant à 7 M€ et de recouvrements sur opérations pour compte de tiers de 181 023 €, la collectivité a dû mobiliser son fonds de roulement à hauteur de 201 438 € et emprunter 3,8 M€ pour assurer le financement nécessaire.

3.2.3 La solvabilité de la dette

Le montant des emprunts contractés au cours de la période 2016-2020 (soit 3,8 M€) est légèrement inférieur au besoin de financement des dépenses d'équipement hors emprunt (4,2 M€).

Net des remboursements en capital, le niveau d'endettement a progressé de 1 567 178 €, soit une hausse de 8,1 % par an en moyenne (cf. tableau n° 15).

La dette de la commune se compose de neuf emprunts à taux fixe (d'1,03 % à 4,95 %), ne présentant pas de risque au sens de la charte « Gissler⁴⁹ ».

Rapporté au nombre d'habitants, l'encours de la dette devient supérieur à la moyenne des communes comparables du département du Pas-de-Calais à partir de 2019. En 2020, il représente 883 € par habitant contre 587 €.

Tableau n° 12 : Encours de dette par habitant au 31 décembre

Ratios par habitants (en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Noyelles-sous-Lens	625	657	604	946	883
Échantillon comparable*	696	714	658	631	587

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données des comptes de gestion des communes.

* Échantillon des communes du département du Pas-de-Calais dont la population est comprise entre 6 400 et 7 000 habitants.

⁴⁹ Du nom d'Éric Gissler, inspecteur général des finances qui a présidé, en 2009, les travaux conduisant à son élaboration, la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » établit notamment une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon, d'une part, l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué) et, d'autre part, le risque de structure ou de démultiplication du taux (de A à E). Certains produits peuvent excéder les conditions de risques les plus élevés ainsi identifiés et sont alors classés « hors charte ».

Au niveau national, la dette à rembourser représentait 946 € par habitant en 2019 contre 828 € pour les communes de même strate démographique⁵⁰.

Au 31 décembre 2020, l'encours de la dette représentait 70,74 % des produits annuels de gestion contre 52,15 % pour les communes comparables du département du Pas-de-Calais.

La capacité de désendettement permet de mesurer le nombre d'années d'autofinancement nécessaires pour rembourser le capital de la dette. Elle se calcule en rapportant le stock de dettes à l'épargne brute. En 2018, elle était de 21,3 années et de 19,4 en 2019, soit un niveau trop élevé pour être soutenable. Suivant les données disponibles pour 2021, ce ratio serait toutefois revenu à 7,4 années.

Tableau n° 13 : Évolution de l'endettement entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Nouveaux emprunts	500 000	700 000	0	2 628 483	0	500 000	/
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	4 268 563	4 511 242	4 103 730	6 335 926	5 835 741	5 819 269	6,4 %
Capacité de désendettement (en années)	9,0	13,4	21,3	19,4	8,5	7,4	/

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données issues du projet de compte administratif communiqué par l'ordonnateur.

⁵⁰ Communes dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants et appartenant à un groupement fiscalisé au niveau national.

3.3 La gestion de la trésorerie

Au 31 décembre 2021, le fonds de roulement s'établit à 483 905 €, en hausse par rapport à celui de 2016.

Sur l'ensemble de la période, la trésorerie évolue très peu et s'établit à 507 589 € au 31 décembre 2021, correspondant à 24 jours de charges courantes.

Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie entre 2016 et 2021

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	Variation annuelle moyenne 2016-2021
Fonds de roulement net global (A)	257 604	703 355	7 171	1 533 891	271 055	483 905	13,4 %
- Besoin en fonds de roulement global (B)	- 264 609	- 243 743	- 534 825	- 214 078	- 267 574	- 23 685	- 38,3 %
= Trésorerie nette (A - B)	522 213	947 098	541 997	1 747 970	538 629	507 589	- 0,6 %
En nombre de jours de charges courantes	25,6	45,4	25,2	80,3	26,1	24,0	/

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données provisoires.

3.4 Un dispositif de retour à l'équilibre à formaliser et poursuivre

En réponse aux observations de la chambre, le maire convient de la dégradation de la situation financière en 2017 et 2018, rappelle les mesures intervenues depuis 2019 et indique son engagement à poursuivre les dispositions prises. Au titre de celles-ci figurent, notamment, le non-remplacement des départs à la retraite, la mise en œuvre effective des 1 607 heures à compter du 1^{er} janvier 2022 qui permettra de réduire les charges de personnel, l'amélioration du suivi des heures supplémentaires, une définition plus stricte des conditions d'intervention donnant lieu à la réalisation d'heures supplémentaires, la mise en place du logiciel d'automatisation du temps de travail, la refonte de la rémunération des animateurs saisonniers afin d'optimiser les charges de personnel des centres de loisirs, l'augmentation des tarifications des services et de l'utilisation du domaine public, la réduction des actions non obligatoires (saison culturelle réduite de moitié, diminution de l'offre de services des centres de loisirs...), l'optimisation du patrimoine (ventes, rationalisation des occupations de bâtiments), la variation des taux d'imposition en fonction de l'évolution des bases.

Le maire souligne également que « la commune adaptera son programme d'investissement afin de terminer le mandat avec un ratio de dette par habitant égal à la moyenne nationale et une capacité de désendettement de 7 ans ».

La chambre donne acte des progrès accomplis à ce jour et engage la collectivité à formaliser son dispositif de retour à l'équilibre et à en poursuivre la mise en œuvre.

Recommandation n° 2 : poursuivre la mise en œuvre du dispositif de retour à l'équilibre engagé en vue de redresser la situation financière de la commune.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Sur l'ensemble de la période, la commune de Noyelles-sous-Lens n'a pas disposé d'un niveau suffisant de financement propre disponible pour réaliser ses investissements. En raison d'une capacité d'autofinancement trop faible, elle-même liée à des charges de gestion trop importantes au regard des produits perçus et des annuités de la dette, cette situation l'a amenée à emprunter davantage que les autres communes pour un même montant d'investissement.

Elle doit donc poursuivre les actions entreprises à ce jour et davantage rationaliser la gestion de ses ressources humaines, dont les dépenses ont représenté jusqu'à 66,7 % des charges en 2020.

Elle devra, enfin, veiller à limiter le recours à l'emprunt et à conditionner ses investissements futurs à un retour à un niveau suffisant de ses ressources propres.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des effectifs de la commune entre 2016 et 2020 par catégorie (en ETPT).....	33
Annexe n° 2. Tableau synthétique de la situation financière 2016-2021.....	34
Annexe n° 3. Liste des communes d'importance démographique comparable	35
Annexe n° 4. Impact de la Covid sur les dépenses et recettes de la commune	36

Annexe n° 1. Évolution des effectifs de la commune entre 2016 et 2020 par catégorie (en ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020
Titulaires					
Catégorie A	4,33	4,42	4,25	3	3
Catégorie B	18,20	17,70	22,97	19,14	18,44
Catégorie C	79,66	76,85	91,26	75,77	76,45
Sous-total en ETP	103,11	98,86	118,48	97,92	97,89
Contractuels					
Catégorie A	1,73	1,51	1,78	1,37	1,40
Catégorie B	5,11	2,78	2,51	2,17	2,12
Catégorie C	41,98	38,74	46,15	36,83	28,51
Sous-total en ETP	48,82	43,03	50,44	40,37	32,04
TOTAL EN ETP	151,93	141,98	168,92	138,28	129,92

Source : chambre régionale des comptes à partir des bulletins de paie transmis par la commune

Tableau n° 15 : Évolution des effectifs au 31/12 par filière (en ETPT)

Filière	2016		2017		2018		2019		2020	
	Payes	CA	Payes	CA	Payes	CA	Payes	CA	Payes	CA
Administrative	25,81	25	27,20	27	27,57	27	23,30	27	23,03	24
Animation	29,42	12	29,43	14	28,52	26	28,58	29	29,26	29
Culture	7,47	11	6,51	9	5,88	18	6,30	18	6,12	18
Éducation	-	-	0,17	-	-	-	-	-	-	-
Enseignement	2,77	-	2,66	-	2,69	-	2,73	-	2,71	-
Police	1,10	-	1,10	-	1,20	2	1,20	-	2,19	-
Sociale	10,42	11	11,53	14	12,99	14	13,45	16	9,29	14
Sportive	2,97	3	3,82	3	3,06	2	2,90	2	3	2
Technique	58,61	46	58,91	47	59,26	66	59,82	69	54,33	66
Divers	-	1	0,67	1	0,37	-	-	-	-	1
Total	138,56	109	141,98	115	141,55	155	138,28	161	129,92	154

Source : chambre régionale des comptes, à partir des données communiquées par la collectivité.

Annexe n° 2. Tableau synthétique de la situation financière 2016-2021

	(en €/M€)	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
1	Recettes réelles de fonctionnement	8 325 021	8 307 069	8 426 814	8 448 953	8 319 873	8 857 190
2	dont recettes de la fiscalité locale	2 561 213	2 545 673	2 578 169	2 696 696	2 664 550	2 845 275
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	162 372	163 730	151 264	251 064	188 736	387 565
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	2 520 341	2 479 112	2 522 501	2 546 965	2 578 979	2 629 638
5	Dépenses réelles de fonctionnement	7 765 503	7 878 377	8 154 207	8 105 899	7 621 819	7 941 518
6	dont charges à caractère général	2 125 917	2 110 714	2 364 555	2 244 902	1 946 992	2 184 976
7	dont charges de personnel	4 841 112	5 036 768	5 007 579	5 206 050	5 069 370	5 096 796
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	191 587	169 654	192 993	204 718	205 872	140 764
9	dont intérêts de la dette	176 211	170 635	160 034	156 321	181 988	152 959
10	Capacité d'autofinancement brute	472 018	337 358	192 457	326 380	688 662	791 747
11	Annuité en capital de la dette	404 299	457 320	407 296	397 471	499 786	516 472
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	67 719	- 119 962	- 214 839	- 71 092	188 876	275 275
13	Recettes d'investissement hors emprunt	336 211	742 832	507 827	567 225	791 172	536 803
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	403 930	622 870	292 988	496 133	980 048	812 078
15	Dépenses d'équipement	1 301 882	879 159	998 406	1 592 481	2 273 740	1 104 500
16	Nouveaux emprunts de l'année	500 000	700 000	0	2 628 483	0	500 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	4 268 563	4 511 242	4 103 730	6 335 926	5 835 741	5 819 269
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	9,0	13,4	21,3	19,4	8,5	7,4

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Données définitives issues du compte administratif non encore voté par l'assemblée délibérante.

Annexe n° 3. Liste des communes d'importance démographique comparable

	SIRET	COMMUNE	POPULATION
1	21620893400010	WIMEREUX	6 743
2	21620351300017	FOUQUIERES-LES-LENS	6 400
3	21620628400012	NOYELLES-SOUS-LENS	6 607
4	21620528600018	LOOS-EN-GOHELLE	6 808
5	21620249900010	COURCELLES-LES-LENS	7 813
6	21620753000017	SAINT-LAURENT-BLANGY	6 670
7	21620386900013	GRENAY	6 972
8	21620270500010	DIVION	7 017

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (Direction générale des finances publiques).

Annexe n° 4. Impact de la Covid sur les dépenses et recettes de la commune

Principaux postes impactés.
Liste non exhaustive

	Compte administratif 2019	Impact de l'état d'urgence sanitaire montants en + ou -	Compte administratif 2020	Impact de l'état d'urgence sanitaire montants en + ou -	Conséquences CA 2021 projeté
Recettes réelles de fonctionnement					
Total des Ressources d'exploitation	341 755	- 99 104	201 896		345 000
dont redevance stationnement (70383)					
dont forfait post-stationnement (70384)					
dont prestations de services (706)	316 594	- 99 104	177 788		318 000
dont redevances des services périscolaires et enseignement (7067)	140 653	- 48 797	91 856		140 000
dont redevances services culturels, sportifs, sociaux (7062 et 7063)	97 164	- 50 307	46 857		97 500
Total des Impôts et taxes (73)	4 498 639		4 471 183		4 594 728
dont dotation de solidarité communautaire (73212)	43 076		43 076		43 076
dont droits de place (7336)					
dont taxes de séjours (7362)					
dont taxes locales sur la publicité extérieure (7368)	6 855		6 719		7 000
dont taxes additionnelles droits de mutation (7381)	147 690		84 658		95 797
Total des dotations et participation (74)	3 207 482		3 384 564		3 519 881
dont participations					
Total des produits de gestion courante (75)	223 143	- 10 243	193 448		220 000
dont revenus des immeubles (752)	143 979	- 10 243	133 736		150 000
dont redevances versées par fermiers et concessionnaires (757)					
Produits exceptionnels (77)	35 718		32 379		20 000
dont subventions exceptionnelles (774)					
dont produits des cessions (775)	15 720		8 706		563 000
Total RRF	8 448 953	- 109 347	8 319 186		8 888 451
Dépenses réelles de fonctionnement					
Total des charges à caractère général (011)	2 235 888	- 19 000	1 946 991		2 118 925
Fournitures d'entretien (6031)	31 854		22 328		26 900
achats non stockés, de matière et fournitures (606)	1 409 687	- 200 000	1 137 915		998 217
Services extérieurs (61)	595 444	30 000	633 236		470 693
Déplacements, missions et réceptions (625)	5 134		1 067		6 000
Total des charges de personnel (012)	5 348 264	- 50 000	5 105 183		5 220 000
dont rémunération du personnel titulaire	2 294 791		2 282 312		2 271 000
dont rémunération du personnel non titulaire	721 770	- 37 037	684 733		710 000
Total des subventions (65)	207 418		205 872		207 264
Aux établissements publics rattachés	75 000		85 000		85 000
Aux associations	129 718		120 872		122 264
Total des charges financières (66)	156 320		181 987		157 048
Total des charges exceptionnelles (67)	16 095		37 402		38 200
Intérêts moratoires et pénalités sur marchés (671)					
Subventions exceptionnelles (674)					
- aux SPIC, aux budgets annexes, aux fermiers					
- aux associations	7 637		21 449		21 200
Total DRF	8 106 853	- 240 000	7 424 960		8 179 345

	Compte administratif 2019	Impact de l'état d'urgence sanitaire montants en + ou -		Conséquences CA 2020 projeté
Recettes réelles d'investissement				
Subventions d'investissement	433 745	0	510 942	284 920
Emprunts	2 628 483	0	0	500 000
Produits des cessions	15 720	0	8 706	563 000
Total RRI	3 561 317	0	820 320	3 283 667

Dépenses réelles d'investissement				
Dépenses d'équipements	1 592 480	0	2 273 740	2 935 725
dont opérations engagées avant 2020	1 263 757		1 815 103	1 071 446
dont nouvelles opérations en 2020				
dont acquisitions	134 862		112 334	200 500
Subventions d'investissement	0		0	
Emprunts	398 767	0	499 786	518 500
Total DRI	2 072 856	0	2 780 525	2 935 725

Ratio financiers	Ratios au 31/12/2019	Impact de l'état d'urgence sanitaire		Ratios projetés au 31/12/2020
Excédent brut de fonctionnement	498 420		843 800	917 335
CAF brute	342 100	131 000	661 513	760 307
Encours de dettes au 31/12/2020	6 328 959		5 828 774	5 823 310
Capacité de désendettement	19		8,81	7,66

Source : éléments communiqués par l'ordonnateur.



**RÉPONSE AU RAPPORT
D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

COMMUNE DE NOYELLES-SOUS-LENS

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2016 et suivants

1 réponse reçue :

- M. Alain Roger, maire de la commune de Noyelles-sous-Lens.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

*« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** ».*



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr