

Noyon est une commune à la population jeune et peu qualifiée, aux revenus modestes dont seulement un foyer sur deux est imposable. La situation de plusieurs gros employeurs fragilise le tissu économique dont le déclin industriel ancien se poursuit depuis plusieurs années. Constituant le pôle d'emploi le plus important du secteur, la commune de Noyon est fortement touchée par le chômage. Cette situation est encore aggravée par la crise économique qui s'est déclenchée en 2008.

1°/ Les suites du contrôle précédent de la Chambre

Les difficultés révélées concernant la qualité des rejets du réseau d'assainissement sont désormais résolues.

La gestion des services de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement est déléguée à la société Suez-Lyonnaise des Eaux depuis décembre 1988 pour une durée de trente ans jusqu'en 2018. Compte tenu de la jurisprudence récente du Conseil d'Etat, les dispositions des conventions de délégation de service public, conclues entre la commune de Noyon et la société Suez-Lyonnaise des eaux pour une durée qui expire le 30 septembre 2018, ne pourront plus s'appliquer en l'état après le 4 février 2015, soit plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995. L'éventuelle poursuite du contrat au-delà d'une durée de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995 n'est en effet envisageable que si elle conditionne l'équilibre global du contrat. Au besoin, l'expertise du directeur départemental des finances publiques pourrait être sollicitée sur ce point.

2°/ La présentation et la fiabilité des comptes

Jusqu'en 2008, la commune a adopté un mode de présentation des restes à réaliser en investissements peu cohérent avec la réglementation comptable et qui ne permettait pas de déterminer le besoin de financement en fin d'exercice. Il est pris acte de la régularisation intervenue en 2009 sur ce point.

La Chambre recommande de compléter les documents budgétaires et les comptes par l'ensemble des annexes exigées par le code général des collectivités territoriales (article L. 2313-1).

3°/ La situation financière

Entre 2005 et 2009, les charges ont augmenté davantage que les produits. Le déphasage depuis deux ans du rythme de progression des dépenses par rapport à celui des recettes est le signe d'une diminution de la marge de manœuvre de la commune. Cette situation explique les mesures prises en 2009 pour augmenter les ressources tirées de la fiscalité. Cet exercice a également vu l'encours de dette sur emprunts augmenter pour financer les investissements. **La commune est désormais significativement endettée et sa capacité de désendettement est réduite.**

La Chambre recommande à la collectivité de prendre des mesures pour restaurer son épargne de gestion.

4°/ La stratégie de la commune face à la crise économique

Les difficultés économiques du noyonnais ont commencé avant la crise financière qui s'est matérialisée en 2008.

Une action volontariste de développement économique a été engagée. Elle repose sur des opérations d'équipements collectifs lourds (le projet de canal Seine Nord Europe, le plan de reconversion du site du régiment de marche du Tchad, un programme de rénovation urbaine).

Dans un contexte où la taxe professionnelle a été transférée en 2010 à la communauté de communes du noyonnais et où la fiscalité sur les ménages a de nouveau été sollicitée pour préserver l'équilibre budgétaire, la commune a développé une stratégie alliant une recherche d'économies en fonctionnement et la programmation d'investissements à un niveau élevé, afin de soutenir l'activité économique.

Elle a bénéficié en 2009 d'un versement anticipé d'une dotation de FCTVA de 0,46 M€ attribuée par l'Etat dans le cadre du plan de relance de l'économie. De fait, ses investissements en 2009 ont atteint un montant de 9 037 319 € pour un objectif de 4 245 958 €, correspondant à la moyenne des investissements des années 2004 à 2007.

5°/ La gestion des ressources humaines

La commune a renforcé son service de gestion des ressources humaines. L'analyse de la gestion des carrières montre cependant que le dispositif d'évaluation mis en place n'a aucun effet sur la gestion des carrières des agents, qui bénéficient systématiquement et sans distinction (sauf dans des cas exceptionnels) d'une durée minimale d'avancement. La commune se prive ainsi d'une importante marge de manœuvre de gestion.

Les outils de gestion des ressources humaines et également la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences restent à perfectionner.

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PICARDIE**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE NOYON**

La Chambre a inscrit à son programme l'examen de gestion de la commune de Noyon à compter de l'exercice 2005. L'engagement d'un examen de gestion conformément aux termes de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières a été notifié à l'ordonnateur en fonction par lettre du 11 janvier 2010 et à l'ordonnateur précédent par courrier du 14 janvier 2010.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le jeudi 6 mai 2010 avec M. Patrick Deguise, ordonnateur en fonction et avec M. Pierre Vaurs, ordonnateur jusqu'au 20 mars 2008.

Dans sa séance du 8 juin 2010, la Chambre a décidé l'envoi d'un rapport d'observations provisoires. Il a été adressé aux deux ordonnateurs, ainsi qu'à M. Olivier Faure, directeur régional de la Lyonnaise des eaux (Picardie-Champagne).

Lors de son délibéré du 16 novembre 2010, la Chambre a examiné les réponses et a décidé de l'envoi d'un rapport d'observations définitives, sur les thèmes suivants :

- les suites réservées au précédent rapport d'observations définitives,
- la présentation de la commune,
- la fiabilité des comptes et l'équilibre financier,
- la stratégie de la commune face à la crise,
- les conclusions sur la situation financière,
- la gestion des ressources humaines,
- l'évaluation des politiques engagées.

1 – Suites réservées au précédent rapport d'observations définitives du 9 novembre 2007

1°) La Chambre prend acte de la prise en compte des recommandations en matière comptable de la précédente lettre d'observations définitives qui invitait la commune à réaliser la concordance entre le montant de l'encours de la dette au compte de gestion et à l'état annexe du compte administratif en liaison avec les services de la trésorerie et à ventiler les biens à amortir dans les subdivisions comptables prévues par la M14.

2°) La Chambre avait constaté, sur la délégation de service public de l'eau et de l'assainissement confiée par contrats d'affermage signés le 3 novembre 1988 pour une durée de trente ans à la Société Lyonnaise des eaux, devenue Société Suez-Lyonnaise des eaux, une durée particulièrement longue pour l'affermage. Elle avait également noté une mauvaise qualité des rejets ainsi que la perspective de la mise en service en décembre 2008 d'une nouvelle station d'épuration intercommunale. Elle avait également pris acte de l'engagement du Maire de Noyon de renégocier le contrat de délégation à cette occasion.

3°) La construction de la nouvelle station d'épuration s'est achevée le 3 décembre 2008. Sa mise en service est intervenue le lendemain. La qualité des rejets répond maintenant aux normes et anticipe la réglementation 2015 de l'Union Européenne, notamment sur la teneur en phosphore inférieure à 1mg/l.

4°) A l'occasion de la mise en service de la nouvelle installation, les contrats de délégation ont fait l'objet d'avenants, concernant à la fois l'eau potable et la sécurisation des puits, ainsi que l'assainissement et la mise en œuvre de la nouvelle station d'épuration et des bassins.

La Chambre constate que compte tenu de la complexité de la procédure, et des risques d'indemnisation du délégataire, la ville a renoncé à se lancer dans une mise en concurrence et a signé de nouveaux avenants.

5°) Les contrats d'affermage pour l'assainissement et la distribution d'eau potable, signés par l'autorité délégante le 3 novembre 1988, ont été approuvés par le Préfet, le 4 novembre 1988, avec effet au 1^{er} octobre 1988. La durée de ces deux contrats d'affermage a été fixée à 30 années.

a) Pour la distribution d'eau potable, deux avenants ont été signés en 2008 et 2009.

Un avenant n° 4 rendu exécutoire le 12 décembre 2008 a prévu la mise à la charge du délégataire de diverses investigations (inspection vidéo des forages et essais de pompage) et des travaux pour minimiser la vulnérabilité des forages et réalisation d'une interconnexion avec le réseau d'eau potable du syndicat des eaux de l'est noyonnais. Cet avenant fait suite aux inondations de juin 2007, ayant conduit à l'arrêt de la production d'eau potable des champs captants de Noyon. Pendant une semaine, les neuf communes du noyonnais alimentées par Noyon n'ont pas délivré d'eau potable, nécessitant un approvisionnement des administrés par bouteilles. Les travaux de sécurisation des puits ont été achevés en juillet 2009.

Un avenant n° 5 rendu exécutoire le 27 juillet 2009 prévoit l'arrêt du chaulage à la station de traitement et précise les travaux à réaliser par le délégataire pour prendre en compte les résultats des investigations (objet de l'avenant n° 4).

b) Pour l'assainissement, un avenant n° 5 a été rendu exécutoire 24 mars 2009. Il portait sur la mise en service de la nouvelle station de traitement. Il définit les conditions techniques et financières de prise en charge par le délégataire de ces nouvelles installations. Il prévoyait également la mise au point, au cours du second semestre 2009, d'un nouvel avenant destiné à remettre l'ensemble du dispositif à plat. Aucun projet n'a été à ce jour présenté au conseil municipal.

6°) Aux termes de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (issu de la loi du 29 janvier 1993) dans les domaines de l'eau potable et de l'assainissement, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à 20 ans. Dans son arrêt « commune d'Olivet » du 8 avril 2009, le Conseil d'Etat estime que : *« la loi du 29 janvier 1993 répond à un impératif d'ordre public qui est de garantir, par une remise en concurrence périodique, la liberté d'accès des opérateurs économiques aux contrats de délégation de service public et la transparence des procédures de passation ; qu'un tel motif d'intérêt général ne saurait, pas plus que la nécessité d'assurer l'égalité de tous les opérateurs économiques délégataires de service public au regard des exigences de la loi, entraîner la nullité des contrats de délégation de service public conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi pour des durées incompatibles avec les dispositions de son article 40, ni contraindre les parties à de tels contrats à modifier leur durée ; qu'il implique en revanche, non seulement qu'aucune stipulation relative à la durée du contrat, convenue entre les parties après la date d'entrée en vigueur de la loi, ne peut méconnaître les exigences prévues par son article 40, mais en outre que les clauses d'une convention de délégation de service public qui auraient pour effet de permettre son exécution pour une durée restant à courir, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, excédant la durée maximale autorisée par la loi, ne peuvent plus être régulièrement mises en œuvre au-delà de la date à laquelle cette durée maximale est atteinte »*⁽¹⁾.

Il résulte de ce qui précède que les dispositions des conventions de délégation de service public, conclues entre la commune de Noyon et la société Suez-Lyonnaise des eaux pour une durée qui expire le 30 septembre 2018, ne pourront plus s'appliquer en l'état après le 4 février 2015.

Au vu de la législation et des interprétations qui en ont été données par le Conseil d'Etat⁽²⁾, la Chambre recommande à la commune d'ouvrir des discussions avec le délégataire sur la date d'échéance du contrat de délégation en cours, afin d'en apprécier l'équilibre global, prenant en compte les éléments mentionnés à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales. La poursuite du contrat au-delà d'une durée de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995 n'est en effet envisageable que si elle conditionne l'équilibre global du contrat. Au besoin, l'expertise du directeur départemental des finances publiques pourrait être sollicitée sur ce point.

Cette solution paraît largement préférable à celle consistant à laisser la situation en l'état, sans vérifier contradictoirement que les conditions d'une poursuite de l'exécution du contrat au-delà de la durée légale de 20 ans après l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995 sont justifiées.

A défaut, une remise en concurrence de la délégation de service public sera nécessaire. Elle devra donc être préparée très en amont de l'échéance légale.

¹ Application des dispositions combinées de l'article 40 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et de l'article 75 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

² Conseil d'Etat, Assemblée, 8 avril 2009 compagnie générale des eaux – commune d'Olivet et Rapport public 2010 « L'eau et son droit ».

La Chambre note que le prix de l'eau a subi une importante augmentation, passant de 3,82 €/le m³ au 1^{er} janvier 2006 à 4,64 €/le m³ au 1^{er} janvier 2009, soit une hausse de + 21,46 % en trois ans. Cette augmentation résulte essentiellement des mises aux normes effectuées et des travaux d'assainissement réalisés.

2 – Présentation de la commune

2.1 – La population de la commune

La commune de Noyon comptait en 2007, selon l'INSEE, 14 625 habitants. Au cours des périodes antérieures, l'excédent naturel (solde des naissances sur les décès) a fait croître la population, mais le solde migratoire, durablement déficitaire, a réduit sensiblement les gains de population. Aujourd'hui, l'excédent naturel ne parvient plus à compenser le déficit migratoire et la commune enregistre une légère baisse de sa population. Noyon, commune à population jeune, les moins de 25 ans représentent un tiers (34,3 %) de la population, est moins concernée que les territoires situés au sud de l'Oise par le desserrement de l'habitat francilien.

En 2006, le revenu net imposable annuel moyen des habitants du pays noyonnais était de 18 446 €, ce qui est très inférieur aux revenus des isariens (22 207 €), des français (21 930 €) et des picards (20 237 €). La part des foyers non imposables était plus élevée dans le pays noyonnais (50,1 % des foyers fiscaux en 2006) que dans l'Oise (42,3 %), en Picardie (47,8 %) et en France métropolitaine (46,4 %).

Selon les indicateurs de la fiche de notification de dotation de solidarité urbaine 2009, le revenu par habitant de la commune est de 8 806 € contre 12 827 € pour les communes du même type.

Au 31 décembre 2007, le pays noyonnais comptait 36,1 allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI) pour 1 000 personnes de 25-49 ans. Ce taux était supérieur aux taux de l'Oise (26,1 ‰), de la Picardie (32,2 ‰) et de la France métropolitaine (35,8 ‰).

La ville affiche un taux de 35,11 % de logements sociaux. Une forte représentation des ménages les plus fragiles est concentrée dans le quartier du Mont Saint-Siméon classé en zone urbaine sensible (ZUS), en zone de réhabilitation urbaine (ZRU) et en zone d'éducation prioritaire (ZEP).

2.2 – Un bassin économique vulnérable frappé par la crise

Noyon a subi le déclin industriel dès 1975, les créations d'emplois tertiaires n'ayant pu compenser les pertes industrielles. Le déclin de l'industrie est plus prononcé qu'ailleurs (9,7 % de pertes d'emplois en 2004 contre 8,3 % au niveau départemental), avec, depuis 2008, des fermetures d'entreprises importantes pour la vitalité du tissu économique.

En effet, Noyon et ses entreprises ne sont pas épargnées par la crise et la situation de plusieurs gros employeurs (départ du régiment de marche du Tchad, Intersnack France, Jacob Delafon, Brézillon...) fragilise encore le tissu économique.

Constituant le pôle d'emploi le plus important du secteur, elle est fortement touchée par le chômage. L'emploi dans le pays Sources et Vallées est dominé par l'emploi ouvrier qui représente 34,8 % des emplois en 2006, ce qui est supérieur au département (27,9 %), à la région (29,8 %) et au niveau national (23,4 %). Le tissu économique du noyonnais est surtout composé de nombreuses PME sous-traitantes et dépendantes d'un nombre limité de donneurs d'ordre. Le taux de chômage au recensement de la population 2006 était de 14,3 % dans le « Pays Noyonnais », contre 10,9 % dans l'Oise, 12,1 % en Picardie et 11,1 % en France métropolitaine. Les moins de 25 ans représentaient 25,5 % des demandeurs d'emplois du « Pays Noyonnais », ce qui était plus élevé que dans le département (23,2 %) et qu'au niveau national (20,1 %) et était supérieur à la région (24,7 %). Fin Juillet 2008, 1 560 demandeurs d'emploi étaient comptabilisés à Noyon. A la fin du mois de juillet 2009, ils étaient, selon le pôle emploi, 1 958 (dont 1 709 cherchant un CDI à temps complet). Près d'un tiers des demandeurs d'emploi comptabilisés par le Pôle emploi l'a été à la suite de licenciements récents. Le taux de chômage s'estimait entre 17 et 18 % en 2009.

3 – La fiabilité des comptes et l'équilibre financier

Le périmètre financier de la ville de Noyon doit prendre en compte en 2009 :

- le budget principal ;
- les deux budgets annexes (eau, assainissement) en 2008 et un troisième créé en 2009 (budget annexe Croix Saint-Claude - Pépinière Dermigny site destiné à l'installation des services espaces verts et propreté, et comportant des terrains non bâtis constructibles) ;
- deux associations municipales (l'office des sports aujourd'hui « *remunicipalisé* » et l'office du tourisme) ;
- son implication dans la communauté de communes et donc des engagements financiers de cette dernière dans le développement économique ;
- des garanties anciennes (7 millions) pour des emprunts destinés à financer principalement des programmes de logements (les derniers emprunts garantis l'ont été en 1997, ils portent cependant effet jusqu'en 2029).

La commune de Noyon ne dispose d'aucune société d'économie mixte dans laquelle elle aurait pris des engagements importants.

3.1 – La fiabilité des comptes

3.1.1 – Les restes à réaliser

L'ordonnateur a utilisé jusqu'à la clôture de l'exercice 2008, une technique budgétaire proche de la procédure des « *reports et de réservation de crédits d'investissement* » contraire aux règles de la M14. Cette situation est paradoxale dès lors que la commune de Noyon tient une comptabilité d'engagement.

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des restes à réaliser de 2006 à 2010.

| Année | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------------|-------------|-----------|-----------|-------------|--|
| Compte administratif | 0 € | 0 € | 0 € | --- | --- |
| Budget primitif | 2 348 675 € | 715 800 € | 795 000 € | 1 628 000 € | 3 900 000 € en dépenses 4 240 000 € en recettes |

Source : Comptes administratifs et budgets

La gestion des restes à réaliser en recettes et dépenses en fin d'exercice est irrégulière. C'est ainsi que le besoin de financement était jusqu'à la clôture de l'exercice 2008, indiqué dans les budgets primitifs pour des montants identiques en dépenses et en recettes, alors qu'aucun chiffre n'était inscrit dans les comptes administratifs correspondants. Dans ces conditions, le compte administratif ne permet pas de déterminer le besoin de financement, en fin d'exercice, et donc d'apprécier précisément l'équilibre à la clôture.

La Chambre remarque que la commune a appliqué au compte administratif 2009, les règles des restes à réaliser prévues par l'instruction comptable M14 qui ont été correctement appliquées. Fin 2009, les restes à réaliser n'ont pas été inscrits pour un même montant en dépenses et en recettes. Les raisons de cette rupture sont probablement à rechercher dans les tensions budgétaires de la commune qui apparaissent à la clôture de l'exercice 2009 et dans l'obligation de présenter un budget 2010 en équilibre.

L'inscription de restes à réaliser inégaux en dépenses et en recettes, lors du vote du budget primitif, le 31 mars 2010, diffère le débat éventuel sur la situation financière à la clôture de l'exercice 2009 à la séance du conseil municipal consacrée à l'examen du compte administratif en juin 2010.

La Chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'appliquer dès le compte administratif 2010 et le budget primitif 2011 des procédures relatives aux restes à réaliser plus conformes à la réglementation et une évaluation des restes à réaliser comme le prévoit l'instruction comptable M14.

3.1.2 – Les débats d'orientation budgétaire et les documents budgétaires

L'article L.2312-1 du code général des collectivités locales (CGCT) prévoit « *qu'un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci...* ». Ce débat, qui n'a aucun caractère décisionnel, permet à l'assemblée délibérante de discuter des orientations budgétaires de l'exercice à venir ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. L'assemblée doit également être informée de l'évolution de la situation financière de la commune.

Conformément à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales, chaque année, une note explicative de synthèse est adressée aux conseillers municipaux. La Chambre constate qu'en 2009 et 2010 l'information adressée aux conseillers municipaux à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, s'est étoffée. Elle donne une vue d'ensemble de la situation et évoque les différentes problématiques.

Toutefois, les documents budgétaires ne comportent pas l'ensemble des annexes prévues par l'article L. 2313-1 CGCT. Les documents du compte administratif comportent certaines annexes absentes du document budgétaire. La Chambre recommande que toutes les annexes prévues par le CGCT soient présentes tant au budget qu'au compte administratif.

3.2 – Une structure financière tendue

3.2.1 – La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute chute très fortement sur la période 2005 à 2008 passant de 1,92 M€ à 1,08 M€ soit une diminution de 41,4 %. Son augmentation de 31,2 % sur l'année 2009 permet de limiter cette baisse à 26,07 % sur l'ensemble de la période.

La capacité d'autofinancement s'est toujours située sous la moyenne de la strate entre 2005 et 2008, ce qui illustre une faible marge de manœuvre et une nécessité de recourir à l'emprunt en matière d'investissement. En 2007, elle représentait 124 € par habitant alors que le niveau départemental était de 144 € par habitant et le niveau régional à 167 €. En 2009, elle représente 8 % des produits de fonctionnement. La capacité d'autofinancement a couvert le remboursement du capital de la dette jusqu'en 2007, ce qui n'a pas été le cas en 2008. La situation s'est rétablie en 2009 mais le solde restant disponible d'autofinancement est faible, la capacité d'autofinancement nette 2009 s'élevant à 43 873 €. Le fait que la capacité d'autofinancement nette devienne négative en 2008 montre le poids pris par les charges financières consécutives aux emprunts contractés lors des deux années précédentes. L'emprunt contracté au cours de l'année 2009 (3 750 000 €) risque d'avoir la même conséquence sur la capacité d'autofinancement nette 2010.

La Chambre considère que l'effilochement de la capacité d'autofinancement, s'il se poursuivait, aurait comme conséquence inéluctable soit l'augmentation de la dette locale soit une diminution des investissements.

3.2.2– La fiscalité

Le produit de la fiscalité représente la première recette du budget et plus de la moitié des ressources de fonctionnement (54,6 % en 2008 et 50,7 % en 2009). Les bases des impôts sur les ménages ont progressé annuellement sur la période en raison de la revalorisation annuelle des bases et de constructions récentes. En revanche, les taux communaux sont restés stables jusqu'en 2008. Sur la période 2005-2008, la répartition des quatre taxes est restée stable : 41 % pour la taxe professionnelle, 38 % pour le foncier bâti, 21 % pour la taxe d'habitation, le foncier non bâti représentant moins de 0,5 %. En 2007, le produit des quatre taxes (753 €/habitant) était supérieur à la moyenne régionale (655 €/habitant) mais identique à la moyenne nationale (752 €/habitant).

Pour assurer l'équilibre budgétaire, la commune a eu recours à la fiscalité avec une hausse du taux de taxe professionnelle en 2009 et l'instauration du versement transport au 1^{er} octobre 2009 pour le financement des transports publics urbains. Le budget 2010 est équilibré au moyen notamment d'une hausse de la fiscalité des ménages. L'ordonnateur a indiqué que les services financiers municipaux allaient réaliser une simulation financière prospective de 2010 à 2014, afin de recadrer les objectifs financiers de l'équipe municipale ».

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 119 % en 2007 (109 % pour la moyenne nationale de la strate) et à 118 % en 2008 (110 % pour la moyenne nationale de la strate), soit une mobilisation de la ressource fiscale supérieure à la moyenne.

Les recettes de taxe additionnelle communale aux droits de mutation à titre onéreux connaissent une baisse importante (- 50,61 %) entre 2006 et 2009.

Le choix a été fait, par l'ensemble des communes adhérentes à la communauté de communes du pays du noyonnais, de passer fin 2009 en taxe professionnelle unique au 1^{er} janvier 2010, préservant pour ce qui les concerne un niveau de ressources fiscales stable par le biais de l'attribution de compensation. La commune devrait à ce titre percevoir une attribution de compensation positive de 3 056 298 € correspondant aux produits 2009 de la taxe professionnelle perçue par Noyon. Le niveau de cette contribution de la communauté de communes est figé pour l'avenir. La communauté de communes a bénéficié pour sa part d'une DGF bonifiée de 480 000 € en 2010.

En adoptant la taxe professionnelle unique avec effet au 1^{er} janvier 2010, c'est maintenant la communauté de communes qui est concernée par la réforme de la taxe professionnelle pour 2010 et les années suivantes. Dorénavant, la commune perçoit le produit fiscal sur les trois taxes ménages : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti. La Chambre observe que pour Noyon, le passage en taxe professionnelle unique atténue les effets d'une perte importante de bases de taxe professionnelle et permet de mutualiser le risque puisque c'est la communauté de communes qui y est confrontée et qui les assume tout en apportant une stabilité plus grande à une partie des ressources. La situation du bassin économique et les fermetures ou départs d'entreprises installées à Noyon risquent de faire reposer l'équilibre du financement de la communauté de communes sur le fonds national de garantie des ressources mis en place dans le cadre de la refonte de la fiscalité économique locale. L'actualisation des ressources de ce fonds après 2011 n'est toutefois pas assurée.

3.2.3 – La dette

La commune n'a pas rencontré de difficulté pour obtenir des crédits à court terme ou à long terme en 2008 et 2009. Les marges bancaires obtenues apparaissent conformes au contexte de crise financière qui prévalait pendant cette période.

Le taux moyen d'intérêt des emprunts (frais financier / encours de la dette en fin d'année) au 31 décembre 2006 était de 3,97 %, au 31 décembre 2007 de 4,17 %, au 31 décembre 2008 de 4,74 % et au 31 décembre 2009 de 3,13 %.

La commune a fixé des objectifs en matière de répartition de son encours : un tiers de taux révisable - variable et deux tiers de taux fixe. La répartition de l'encours de sa dette, sur les cinq dernières années, est stable. Les emprunts n'ont pas été renégociés, le taux moyen d'intérêt et le profil de la dette ne justifiant pas une renégociation.

Pour financer ses investissements et assurer l'équilibre budgétaire, la commune a eu recours à l'endettement en 2009. Ce dernier a donc fortement augmenté au cours de cet exercice.

| LIBELLE | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| ANNUITE | | | | |
| amortissements de l'exercice | 1 746 768 | 1 481 252 | 1 583 004 | 1 372 946 |
| Intérêts | 558 166 | 608 068 | 658 575 | 504 012 |
| Annuité | 2 304 934 | 2 089 320 | 2 241 579 | 1 876 958 |
| TABLEAU D'EXTINCTION DE LA DETTE | | | | |
| Encours au 01/01 | 13 451 584 | 14 043 790 | 14 562 538 | 13 729 534 |
| amortissement hors remb. anticipés | 1 428 671 | 1 481 252 | 1 583 004 | 1 372 946 |
| remboursements anticipés | 318 097 | | | |
| emprunts contractés | 2 000 000 | 2 000 000 | 750 000 | 3 750 000 |
| Encours au 31/12 | 14 043 790 | 14 562 538 | 13 729 534 | 16 106 589 |
| Flux net de la dette | 592 206 | 518 748 | - 833 004 | 2 377 055 |

Source : Comptes de gestion.

Les charges d'intérêts de la dette (dépenses de la section de fonctionnement), ont augmenté de 18 % entre 2006 et 2008, notamment du fait des emprunts mobilisés en 2006 et 2007, avant de connaître une baisse significative en 2009 (- 23,47 %). Elles devraient subir une nouvelle hausse importante en 2010 consécutivement à la mobilisation d'un emprunt important en 2009. L'année 2008 a connu des tensions sur les taux révisables du fait de la crise financière.

Après deux années de hausse de l'endettement de 592 000 € et de 519 000 €, l'année 2008 enregistre un léger désendettement correspondant à un ralentissement des investissements lors de la première année de mandat de la nouvelle municipalité. Les dépenses d'investissement étant très importantes sur l'année 2009 et le fonds de roulement très faible fin 2008, la commune a eu recours à plusieurs emprunts fin 2009, qui ont fait augmenter l'encours de la dette de 17,31 %.

La commune de Noyon est significativement endettée. L'encours de sa dette fin 2009 correspond à 89 % des produits de fonctionnement et 96,7 % des charges de fonctionnement, soit presque la totalité du budget de fonctionnement 2009. La capacité théorique de désendettement en années de remboursement, évaluée en rapportant l'encours total de la dette à la capacité d'autofinancement est de 12 ans en 2008, soit 2,5 fois plus que la moyenne des communes de même catégorie.

La Chambre observe qu'en ce qui concerne la gestion de sa dette, la commune fait appel, depuis 2006, à un cabinet conseil, dont le contrat devra faire l'objet d'une mise en concurrence. Les propositions des banques sont soumises à l'arbitrage de l'adjoint aux finances et du maire après l'avis du cabinet de conseil. S'agissant de la souscription, l'ordonnateur s'est vu déléguer le pouvoir de souscrire les emprunts dans le cadre de la délibération de délégation générale du conseil municipal au maire au titre de l'article L. 2122-22 du CGCT. Il n'existe pas de commission assurant un suivi de la gestion de la dette et des risques financiers. Ce suivi est assuré par l'adjoint aux finances et le maire en lien direct avec les services financiers. L'information des élus est réalisée essentiellement lors de la présentation des budgets. Elle ne permet pas d'avoir une situation précise et exhaustive de la dette. Il n'existe pas de rapport annuel sur cette question. Cette information limitée ne donne la possibilité au conseil municipal ni de contribuer à la définition de la stratégie financière et des risques, ni d'exercer un réel contrôle sur la gestion de la dette.

4 – La stratégie de la commune face à la crise

La municipalité de Noyon a posé, dans les documents diffusés à l'occasion des débats d'orientations budgétaires 2008 et 2009, ce qui fonde sa stratégie face à la crise : un plan d'actions et de développement du noyonnais.

Ce plan combine une stratégie :

- de lancement ou d'association à de grands projets d'équipements collectifs lourds : le canal Seine-Nord Europe et la plateforme multimodale d'activités industrielles et logistiques associée, la reconversion du site du régiment de marche du Tchad et la rénovation urbaine ;
- d'interventions contra-cycliques, via la communauté de communes, se traduisant, par des actions de soutien à l'installation d'entreprises et à la création ou au maintien de l'emploi.

4.1 – Une action volontariste de développement économique fondée sur des opérations d'équipements collectifs lourds

4.1.1 – Le projet de canal Seine-Nord Europe

La ville de Noyon est actuellement desservie par le canal latéral de l'Oise et le canal du Nord. Le futur canal Seine-Nord Europe suit le tracé de ce dernier. Les élus estiment que le canal Seine-Nord Europe améliorera l'accessibilité de Noyon et les échanges avec les ports maritimes de la Basse-Seine et de la Mer du Nord, ainsi qu'avec les grands pôles de consommation d'Ile-de-France et du Nord. Ils considèrent qu'il peut également valoriser les potentiels agricole et industriel locaux par la réduction des coûts d'acheminement qu'il générerait.

La commune attend de ce projet un soutien à l'activité économique locale :

- pendant sa phase de construction en mobilisant, sur les 106 km de son tracé, 5 000 ouvriers ; la réalisation de trois ouvrages d'art importants sur le territoire de la commune devrait fixer pendant une longue période une importante main-d'œuvre ;
- après son achèvement notamment par la création d'une plateforme portuaire d'activités industrielles et logistiques ayant vocation à permettre l'installation d'entreprises et la création d'emplois locaux.

Le chantier doit durer cinq ans.

La Chambre constate qu'actuellement, il n'existe sur ce projet de canal, que la certitude d'une mobilisation au lancement du chantier par Voies Navigables de France (maître d'ouvrage) de plusieurs milliers de personnes pendant la durée des travaux.

4.1.2 – La reconversion du site du régiment de marche du Tchad (RMT)

La reconversion du site du régiment de marche du Tchad fait l'objet d'un plan de revitalisation incluant une aide de l'Etat de 8 millions d'euros. Cette aide doit être complétée par la région, le département et la communauté de communes pour atteindre l'enveloppe totale de 20 millions d'euros estimée nécessaire à la réussite de l'opération.

La commune privilégie une reconversion s'étalant sur trois ans en partenariat notamment avec le département, la communauté de communes du pays noyonnais et la région, sur les axes suivants :

- une zone Franche prenant effet au 1^{er} janvier 2011 pour trois ans (décret et arrêté du 1^{er} septembre 2009 – Journal Officiel du 17 septembre 2009) impliquant des exonérations fiscales pour les entreprises ;
- un pôle de formation technique, culturel, sportif et une filière de formation régionale autour des éco-matériaux et des professions de santé ;
- un site de filières d'activités éco-environnementales, projet de « *vallée verte* ».

Le contrat de reconversion n'était pas encore signé au moment du contrôle de la Chambre. Un internat d'excellence a cependant ouvert sur le site.

4.1.3 – Le logement

Dans l'objectif de retenir les familles et les jeunes ménages, la commune a lancé un important programme immobilier de rénovation urbaine. Une convention de mise en œuvre a été signée le 9 janvier 2008 entre l'Etat, l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, et la Ville de Noyon, le Département de l'Oise, l'OPAC de l'Oise, l'Association foncière logement et la Caisse des Dépôts et Consignations.

Cette convention pluriannuelle (cinq ans) définit les engagements des partenaires du Projet de Rénovation Urbaine du Mont Saint-Siméon à Noyon. Elle fixe le contenu du projet, le calendrier des opérations qui s'étale d'octobre 2010 à juin 2012 et les participations financières. Elle comporte les volets habitat, aménagements urbains et équipements publics, mesures d'accompagnement social et d'information et d'association des habitants aux différentes étapes du projet.

Les travaux ont commencé le 4 juin 2009 pour 85 logements (appartements, 10 pavillons locatifs et 10 pavillons en accession à la propriété). Le démarrage de l'opération a subi un décalage d'un an par rapport au calendrier initial.

Le départ des militaires et de leurs familles pourrait avoir des conséquences sur un marché immobilier peu actif, par la libération de 91 logements sociaux, d'une centaine de maisons et logements en location privée et conduira probablement à terme à la vente de 80 propriétés.

4.2 – Des interventions économiques importantes via la communauté de communes

La commune est membre de la communauté de communes du pays noyonnais qui se compose de 43 communes. La commune bénéficie d'interventions contra-cycliques, via la communauté de communes, se traduisant par des actions de soutien à l'installation d'entreprises et à la création ou au maintien de l'emploi.

La Chambre constate que selon les bilans communiqués à la commune de Noyon par l'intercommunalité, en dépit d'une politique volontariste déployée sur le territoire, le résultat en termes de maintien ou de création d'emplois est modeste comparé aux destructions d'emplois. C'est ainsi qu'en 2007, 118 contacts ont eu lieu pour des créations ou des reprises d'entreprises qui se sont transformés en 15 créations effectives et 34 emplois. En 2008, 135 contacts pour des créations ou des reprises d'entreprises se sont traduits par 23 créations effectives et 41 emplois.

4.3 – Les budgets 2008, 2009 et 2010, leurs orientations et leur exécution dans la crise

4.3.1 – L'élaboration et l'exécution des budgets 2008 à 2010 et les orientations de la commune face à la crise

L'élaboration des budgets 2008 à 2010 s'est fondée sur des constats et prévisions caractérisés par un contexte économique et financier de crise fait de contraintes, de problématiques constantes et d'incertitudes. Ils traduisent les préoccupations de la municipalité et affichent une volonté de maîtrise des dépenses et de soutien à l'économie locale.

Le budget primitif 2010, adopté le 31 mars 2010, est marqué par la volonté de soutenir l'équipement et l'emploi local avec un important programme de travaux. Il s'inscrit dans le contexte de crise dans une stratégie de développement économique autour :

- des grands projets du territoire : notamment le projet déjà évoqué ci-dessus de signature avec l'Etat d'un « Contrat de Redynamisation de Site de Défense (CRSD) » pour le site du régiment de marche du Tchad et sa requalification en zone franche ;

- de l'intervention économique de l'intercommunalité.

La Chambre constate que la municipalité a rencontré des difficultés pour assurer l'équilibre budgétaire 2010. Pour ce budget contraint, l'équilibre a été recherché dans 400 000 € d'économies et 400 000 € d'augmentation des impôts ménage qui intervient après six années de maintien des taux communaux.

4.3.2 – L'évolution des dotations de l'Etat :

Entre 2006 et 2009, la part des dotations non forfaitaires a augmenté plus vite que la part des dotations forfaitaire.

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Moyennes annuelles de 2006 à 2009 | Évolution 2006/2009 en % |
|-----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Dotation Forfaitaire | 4 313 575 € | 4 361 896 € | 4 406 879 € | 4 380 588 € | 4 365 734 € | 1,55 % |
| Dotation de Solidarité Urbaine | 702 028 € | 758 951 € | 820 802 € | 943 482 € | 806 316 € | 34,39 % |
| Dotation nationale de péréquation | 85 388 € | 71 244 € | 48 376 € | 24 188 € | 57 299 € | - 71,67 % |
| Total DGF | 5 100 991 € | 5 192 091 € | 5 276 057 € | 5 348 258 € | 5 229 349 € | 4,85 % |

Source : Comptes de gestion et arrêtés de notification de dotations.

C'est ainsi que le montant de la dotation de solidarité urbaine en 2006 était de 702 028 € En 2009, il passait à 943 482 €, soit une augmentation de 34,39 % entre 2006 et 2009. La dotation de solidarité urbaine de Noyon a cependant augmenté sensiblement permettant le maintien des allocations de l'Etat au niveau du taux d'inflation.

4.3.3 – Les charges et les recettes de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 4,82 % par an en moyenne sur la période 2005-2009. Depuis 2008, les budgets proclament une volonté de maîtrise des charges courantes de fonctionnement.

Des économies ont été, au cours des trois dernières années, annoncées sur les axes suivants : baisse des consommations d'énergie, réduction du nombre de bâtiments communaux, réduction du nombre d'heures supplémentaires.

Les consommations d'énergie ont évolué fortement entre 2007 et 2008 comme le montre le tableau suivant :

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Evolution 2006/2009 |
|----------------------------|---------|---------|-----------|-----------|---------------------|
| Energie (gaz, électricité) | 788 966 | 787 505 | 915 578 | 975 911 | 23,69 % |
| Eau et assainissement | 115 279 | 98 201 | 135 471 | 140 908 | 22,23 % |
| Total | 904 245 | 885 706 | 1 051 049 | 1 116 819 | 23,51 % |

Source : Comptes de gestion

La hausse s'est poursuivie en 2009. La commune réalise un diagnostic thermique et une étude de ses bâtiments qui doit conduire à un plan pluriannuel de travaux d'économies d'énergies devant générer une baisse des charges énergétiques.

La commune a entrepris une action de centralisation de la localisation de ses services qui traduit un début de rationalisation et de recherche d'optimisation budgétaire.

La rémunération des heures supplémentaires a coûté à la commune 138 011 € en 2007, 177 985 € en 2008 et en 2009 : 150 000 € soit l'équivalent de 7,5 postes. La moitié des heures supplémentaires, tant du point de vue quantitatif que financier, se concentre sur deux services : la police municipale et le « service transports ».

La commune de Noyon est un des plus gros employeurs du territoire, ses charges salariales représentent la moitié des ses dépenses de fonctionnement. La municipalité élue a affiché en 2008 des objectifs de « *remunicipalisation* » de services, de régularisation des emplois précaires et de développement de services nouveaux. Elle a posé comme principe le recours aux emplois statutaires pour les emplois permanents. En 2008, le ratio des dépenses de personnels avait une valeur proche de la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (quatre taxes).

Après une hausse importante de l'effectif rémunéré (hors emplois aidés) entre 2004 et 2005 (+ 8 %), la période 2005-2010 est marquée par une relative stabilité. Entre le 1^{er} janvier 2004 et le 1^{er} janvier 2010, l'augmentation des effectifs (hors emplois aidés) s'élève à 8 %. Entre 2008 et 2009, les effectifs de la commune ont absorbé 21 agents des services du CCAS (politique de la ville, médiateurs, réussite éducative, accueils de loisirs) soit hors emplois aidés une hausse de 13 %.

La commune met en avant, comme conséquence de la crise et comme réponse sociale à celle-ci, l'augmentation de la charge nette des dépenses de personnel avec les recrutements d'emplois aidés. Les emplois aidés représentent plus de 14 % de l'effectif.

Quatre décisions modificatives (en juin, septembre, octobre et décembre) ont permis à la municipalité d'ajuster, au cours de l'exécution budgétaire 2009, les prévisions de dépenses et de recettes. Les décisions modificatives, en fonctionnement, représentent +2,5 % du budget et prennent notamment en compte le recrutement d'emplois aidés et le versement de quatre capitaux décès.

La Chambre constate aux comptes administratifs, depuis 2008, un tassement de l'évolution des dépenses de personnel (+ 8,3 % en 2007, + 2,9 % en 2008 et + 2,7 % hors CCAS en 2009). Elle considère cependant que la situation financière de la commune, compte tenu du niveau atteint par les effectifs, justifie une réduction de ces dépenses.

Des tableaux de taux de réalisations budgétaires et d'éditions comptables ont été mis en place pour assurer la base du suivi des dépenses de personnel et les heures supplémentaires font l'objet d'un suivi particulier. Il n'existe cependant pas de véritable contrôle de gestion ni de tableaux de bord de pilotage de ces charges, qui représentent le premier poste des dépenses de fonctionnement. En ce qui concerne la préparation du budget et son exécution, les facteurs d'évolution des dépenses de personnel (croissance en volume, évolution du GVT) et la prévision de la masse salariale sont appréhendés de façon globale. La commune n'a aucune connaissance du Glissement Vieillesse Technicité de ses effectifs dont la majorité est jeune. La Chambre recommande la mise en place d'un contrôle de gestion et de tableaux de bord de pilotage plus précis pour les dépenses, ainsi qu'une gestion prévisionnelle des emplois.

La commune, dans un objectif d'économies budgétaires, a également engagé un processus de « *remunicipalisation de services* » : sports, espaces verts, politique de la ville.

La commune affiche une volonté de maîtrise des dépenses qui n'a pas encore abouti. Les dépenses de fonctionnement progressent par an de 4,82 % entre 2005 et 2009, mais plus vite que les recettes qui ont connu une croissance de 3,33 % par an pendant la même période.

4.3.4 – L'investissement

Les budgets 2009 et 2010 poursuivent d'importants programmes de travaux d'investissement. Le programme de travaux de 2008 comportait principalement :

- des travaux de voirie ;
- les travaux de la station d'épuration, des bassins d'orage et de la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement pour 15 millions d'euros. L'ensemble de ces travaux avait une durée prévisionnelle de 30 mois.

En 2009, pour soutenir l'activité économique, notamment locale, la commune avait pour objectif de doubler le niveau des dépenses de travaux et d'équipements afin de remettre à niveau les équipements publics.

Les éléments essentiels du programme étaient les suivants :

- le programme de rénovation urbaine, environ 1 700 000 €TTC de travaux au quartier du Mont Saint-Siméon, subventionnés à 70 % du coût HT ;
- la réhabilitation d'équipements (toits de la piscine et du dojo, gymnase Cosec, mise aux normes thermiques du Chevalet), de la 1^{ère} tranche de l'école Goéland/Kergomard, d'aménagements de sécurité et de voiries, le lancement d'études pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite aux bâtiments communaux et la reconstruction du site de l'école Weissenburger, la première tranche de l'éclairage de la cathédrale 400 000 €, des travaux de voirie sur zone industrielle 514 000 €;

- l'acquisition foncière du site de l'ancienne gendarmerie pour 700 000 €;
- la réhabilitation des réseaux d'assainissement de la Grévière/Joncquoy pour environ 600 000 €;
- les travaux en cours dans le cadre des reports 2008, notamment : les voies d'accès à l'hôpital, la rénovation du stade de rugby, de courts de tennis et du gymnase ruelle du May, la vidéo-protection ;
- le lancement d'une étude d'urbanisation globale pour le centre ville et son axe commercial avec regroupement.

En 2010, le programme d'investissement est toujours important. Il s'articule autour :

- des travaux de remise à niveau des équipements publics, de réhabilitation d'équipements et de mises aux normes, d'aménagement de sécurité et de voiries, du lancement d'études pour l'aménagement du secteur de la gare ;
- d'acquisitions de matériels et d'équipements informatiques pour les écoles ;
- d'une opération foncière pour les locaux du pôle emploi (acquisition des locaux à hauteur de 700 000 €) ;
- de travaux de rénovation urbaine, environ 5 000 000 € TTC de travaux au quartier du Mont Saint-Siméon ;
- des travaux en cours dans le cadre des reports 2009 en 2010 pour environ 3 800 000 €;
- de la modernisation de l'éclairage public (programme sur quatre ans) ;
- de la poursuite de la réhabilitation des réseaux d'assainissement pour environ 600 000 €

La municipalité s'est fixé comme objectif de maintenir le niveau des dépenses de travaux et d'équipements pour soutenir l'activité économique, en dépit de marges d'autofinancement réduites. Quelques projets d'investissement 2008/2009 ont été reportés comme l'éclairage de la cathédrale, la réfection de la voirie en zone industrielle, la réhabilitation des réseaux d'assainissement des Grévières.

Pour étayer ses choix d'investissements, la commune envisageait une optimisation du recours aux subventions pour éviter une majoration de la pression fiscale. Si les subventions attendues se raréfiaient, la municipalité serait toutefois conduite à envisager de réduire ses investissements.

Les décrets n° 2008-1355 et n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 concernaient respectivement la mise en œuvre du plan de relance économique et le relèvement de certains seuils du code des marchés publics. Une des mesures consistait dans la possibilité d'octroyer des avances d'un taux plus important que le droit commun. La commune n'a comptabilisé depuis le lancement du plan de relance, qu'une unique demande d'avance. Elle a été faite par la société France Assainissement et la STAG, son sous-traitant, qui exécutait les travaux de la station d'épuration.

La principale somme de financement de ce plan de relance a été l'attribution anticipée de la dotation du FCTVA en 2009, pour un montant de 459 016 €. La commune a signé une convention avec le préfet. La commune a respecté son engagement. Ses investissements en 2009 ont atteint un montant de dépenses mandatées pour l'ensemble de ses budgets de 9 037 319 €, pour un objectif de 4 245 958 €; correspondant à la moyenne des dépenses mandatées en investissement des années 2004 à 2007.

L'impact a été perceptible sur le programme d'investissement 2009 hors ANRU.

4.3.5 – Les dépenses de transfert et la politique sociale

En 2009, la municipalité a repris en gestion des activités précédemment confiées au centre communal d'action sociale, notamment :

- la politique de la ville et la réussite éducative qui ont été regroupées dans un service dédié afin de donner plus de cohérence à ces deux actions ;
- les loisirs.

Cela s'est traduit par une baisse importante de la subvention du fait de l'intégration de 21 agents du CCAS dans l'effectif de la commune.

Les interventions du CCAS sont aujourd'hui centrées, comme le prévoit l'article L. 123-5 du code de l'action sociale et des familles, sur les prestations remboursables ou non remboursables et l'instruction des demandes d'aide sociale.

La Chambre recommande à la commune de veiller à l'élaboration d'un document d'analyse des besoins sociaux par le CCAS et ainsi se doter d'objectifs mesurables afin d'évaluer objectivement les effets de sa subvention et de l'action de son CCAS.

La crise a conduit la commune à stabiliser ces subventions, le montant 2010 étant inférieur à celui de 2009 de 6,72 %. La Chambre recommande que le tableau des délibérations récapitulant les allocations de subventions fasse une distinction entre les associations et les autres organismes bénéficiaires, ce qui clarifierait les attributions aux différents tiers et permettrait une meilleure lisibilité du soutien financier de la commune au monde associatif. Plus généralement, la commune gagnerait à mieux formaliser ses relations avec le monde associatif tant en termes d'aides directes qu'indirectes, ce qui participerait à la lisibilité à la fois de l'action de la commune en direction des associations que de l'utilisation des fonds municipaux par ces dernières. La Chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur de régulariser les conditions de la mise à disposition d'un agent administratif à mi-temps à l'office de tourisme du pays noyonnais.

La commune de Noyon a signé le 1^{er} juillet 1999 un contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance. Un second contrat de même nature a été signé le 11 septembre 2007. Le 26 janvier 2004, Noyon est entrée dans le dispositif « 25 quartiers » ayant pour objectif la lutte contre les violences urbaines et la prévention de la délinquance. Un contrat urbain de cohésion sociale, a été signé le 12 février 2007. Ce contrat porte sur l'accompagnement de la rénovation urbaine du quartier Saint-Siméon mais également sur deux autres quartiers. La ville dispose d'un service « politique de la ville » qui était rattaché jusqu'en 2009 au CCAS et qui a été réaffecté à la commune cette année là. La Chambre considère que la création et la superposition de nombreux dispositifs nécessiteraient une coordination que ne caractérise pas le déploiement protéiforme de la politique de la ville. Noyon bénéficie de multiples actions quantifiables mais difficilement évaluables qualitativement.

4.3.6 – Les transports par bus

Deux lignes de transport en commun par bus ont été ouvertes le 25 septembre 2008 pour desservir les quartiers en difficulté. Les transports en bus sont gratuits. Le lancement de ce service s'inscrit dans un schéma directeur des transports du noyonnais adopté par la communauté de communes fin 2009. Il envisage à terme l'extension du versement transport sur le territoire de la communauté de communes et le transfert complet de la compétence transport à l'intercommunalité.

Un appel d'offres pour retenir l'exploitant a été réalisé au cours du dernier trimestre 2009. L'entreprise Noyon-cars, attributaire du marché expérimental a été attributaire du nouveau marché de transports urbains pour 2010.

A partir du 1^{er} octobre 2009, le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) et la Région se sont désengagés. L'aide du SMTCO et de la Région à l'expérimentation d'un an avec des taux élevés de subventions a porté sur l'année expérimentale du 25 septembre 2008 au 1^{er} octobre 2009.

Les recettes prévisionnelles de versement transport, institué au 1^{er} octobre 2009 pour les entreprises noyonnaises de plus de neuf salariés, couvrent une grande partie du coût du service. Après avoir fortement subventionné le service pendant la période expérimentale, la région de Picardie et le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) se sont engagés à apporter une aide au déficit pour les trois ans à venir. L'aide de la Région fait l'objet du contrat régional d'agglomération 2007/2013, signé en janvier 2010. En 2010, la région apportera 120 000 € et le SMTCO 80 000 €. En 2014, ce sera la communauté de communes qui gèrera ce service.

Le marché des lignes régulières de transports urbains a coûté 96 959,79 € en 2008 (mise en service 25 septembre) et 374 879,32 € en 2009 (avec un allègement du service du 15 juillet au 15 août).

Le coût résiduel 2009 en année pleine pour la commune s'élève à 112 463 €. En 2010, il est estimé à 600 000 € compte tenu de l'ouverture d'une ligne supplémentaire et du maintien du fonctionnement pendant l'été. Il repose sur le financement suivant :

- les aides de la région (120 000 €) et du SMTCO (80 000 €),
- le prélèvement transport (300 000 €),
- un déficit de 100 000 € à la charge de la commune.

La Chambre constate qu'à moyen terme la pérennité de ce service gratuit ne semble pas garantie. En effet, le financement repose pour un tiers sur des subventions annuelles assurées pour la région jusqu'en 2013 et faisant l'objet d'un examen annuel par le SMTCO. Même si la commune escompte que les transports urbains dans leur configuration définitive devraient générer des gains sur les transports scolaires et réduire ainsi l'impact financier sur le budget principal, la Chambre recommande la mise en œuvre d'une évaluation formalisée du service rendu.

4.3.7 – Le cinéma

La commune de Noyon accueille un cinéma exploité par la « *Sarl cinéma paradiso* ».

L'exploitation de cet établissement rencontrant des difficultés, le conseil municipal a estimé nécessaire d'intervenir pour permettre la poursuite de cette activité culturelle. La ville a aidé l'exploitant dès la reprise de l'activité en octobre 2004. Elle a acquis le bâtiment le 25 juillet 2008 pour 126 000 €. Elle estime que son intervention a permis la progression de l'activité du cinéma, dont la fréquentation était, en 2009, de 49 000 entrées contre 10 000 en 2004.

Les relations entre la ville et l'exploitant ont pris la forme de quatre conventions les 12 octobre 2004, 9 février 2007, 14 décembre 2007 et 16 février 2009. Les relations juridiques ont été rédigées sur le fondement de l'article L.2251-4 du code général des collectivités territoriales.

Par convention du 12 octobre 2004, la commune a décidé de soutenir l'activité du cinéma sur la base de 15 % du chiffre d'affaires annuel prévisionnel, soit une subvention de 32 546 € en 2005 et de 38 650 € en 2006. Cette aide a été reconduite pour 2007 par une délibération du 15 décembre 2006.

La convention signée en 2007 prévoyait les aides suivantes :

- la création d'un fond de soutien à la fréquentation du cinéma et au déplacement pour les élèves des écoles élémentaires de la commune se traduisant par une participation communale, de deux euros par élève, versée au cinéma dans la limite d'un plafond de 3 700 € pour 2007. Une aide au déplacement des élèves au titre du transport pour deux classes par an dans la limite de 1 200 € par an ;
- la participation aux travaux d'amélioration du cinéma et de mise aux normes handicapés à hauteur de 12 300 € sur 41 000 € de travaux prévisionnels ;
- le soutien aux frais d'exploitation liés aux travaux de rénovation pour 15 666 € en 2007 ;
- la participation aux conférences et opérations d'animation d'intérêt communal.

En 2007, la commune a également pris en charge financièrement la réalisation d'un hall d'accueil des groupes pour 44 291 €

La convention signée pour 2008 mentionne la reconduction de la participation communale à hauteur de deux euros par élève, versée au cinéma et de l'aide au déplacement des élèves au titre du transport pour deux classes. Les plafonds de participation de la commune prévus par la convention précédente ont disparu. La nouvelle convention a également reconduit le soutien au frais d'exploitation pour 23 503 € et la participation aux conférences et opérations d'animation d'intérêt communal.

La Chambre recommande que l'aide directe attribuée sous forme de subvention à la « *Sarl cinéma paradiso* » ne soit plus répertoriée dans la liste des subventions aux associations et que les plafonds de certaines aides soient systématiquement précisés dans les documents contractuels. Elle préconise également d'actualiser et clarifier, par la signature d'un bail locatif, les conditions juridiques et financières d'occupation par la « *Sarl cinéma paradiso* » du bâtiment communal.

5 – La gestion des ressources humaines

1°) Au cours de la période sous revue, la commune a renforcé son service de gestion des ressources humaines. Cependant, l'objectif de mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'est pas encore abouti, huit ans après avoir été énoncé. Des actions ont été cependant lancées sans qu'une logique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences préside à leur déploiement.

2°) La commune a instauré une procédure d'évaluation annuelle des personnels, mais celle-ci n'a aucune influence sur les déroulements de carrière. En effet, tous les agents bénéficient presque sans distinction d'une durée d'avancement minimale dans chaque échelon. A de très rares exceptions, quand l'agent ne donne pas entière satisfaction, la durée d'ancienneté maximum peut être utilisée. En inversant la logique du déroulement des carrières et en généralisant l'avancement à la durée minimum, la commune a enlevé à la procédure d'évaluation et au travail de rénovation du dispositif beaucoup de leur intérêt. A moyen terme, elle se prive, en cas de tensions budgétaires accrues, d'une marge de manœuvre. La Chambre recommande que les décisions de gestion des carrières soient mises en cohérence avec le dispositif d'évaluation rénové.

3°) La commune de Noyon est soumise à l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés (article L. 5211-1 et suivants du code du travail). Au 31 décembre 2009, Noyon employait six travailleurs handicapés alors que ses obligations en la matière lui imposaient quinze emplois. Elle a donc été soumise à la contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées de la fonction publique à hauteur 30 350 €. La Chambre recommande à la commune de respecter ses obligations d'emploi de personnes handicapées.

4°) L'aménagement et la réduction du temps de travail ont fait l'objet d'un protocole adopté par le conseil municipal par délibération du 1^{er} février 2002. Ce protocole fixe des règles communes en matière de temps de travail, dont il résulte notamment que : « *le temps d'habillage n'est pas pris en compte dans le temps de travail effectif à l'inverse du temps de déshabillage qui lui est compris et occupe environ 15 minutes par demi-journée.* » ; (...) « *la pause méridienne est obligatoire et ne peut être d'une durée inférieure à 45 minutes. Elle n'est pas considérée comme du temps de travail effectif.* »

Selon le protocole, la durée de travail est fixée conformément aux textes en vigueur à 1 607 heures par an, 1 600 heures auxquelles s'ajoute les sept heures de la journée de solidarité.

La mise en œuvre de ce protocole s'est traduite par la création de 16,80 postes.

5°) La commune a engagé une action de valorisation du « présentisme ». C'est ainsi que la délibération du 27 juin 2008 modifie le régime indemnitaire sur ce point. Elle prévoit qu'« *à compter du 1^{er} juillet 2008 le coefficient de minoration sera appliqué dès le 1^{er} jour d'absence de l'agent, pour maladie ordinaire, mais sur une année civile.* ». Sont ainsi précisées et modifiées les dispositions antérieures qui indiquaient qu'« *en cas d'absence d'un agent pour maladie ordinaire, un coefficient de minoration s'applique dès le 16^{ème} jour d'absence sur une année glissante.* » Un abattement du nombre de jours d'absence est appliqué sur l'indemnité d'administration et de technicité.

6°) S'agissant de la formation, la Chambre prend acte de l'engagement de l'ordonnateur d'établir un plan de formation s'appuyant sur les orientations stratégiques de la commune et soumis à l'avis du comité technique paritaire.

7°) Enfin, la Chambre recommande l'actualisation des délibérations des 19 février et 18 juin 2004 relatives aux primes et indemnités, en précisant les grades et qualifications ouvrant droit aux indemnités créées.

6 – L'évaluation des actions engagées

Dans un contexte financier contraint, la commune a un intérêt majeur à renforcer l'évaluation et à développer ses outils méthodologiques notamment les études d'impact. En effet, dans la plupart des actions et des gestions examinées dans le cadre du présent contrôle, la commune ne disposait pas d'instruments d'évaluation suffisamment précis pour préparer, puis piloter, les stratégies décidées et mises en œuvre. A ce jour, des indicateurs quantifiables et mesurables ne sont pas systématiquement définis.

Il convient cependant de souligner que le développement de services de contrôle de gestion est plus avancé dans les grandes collectivités que dans des villes moyennes comme Noyon. La Chambre recommande néanmoins d'avancer sur ce terrain.

En matière de personnel, la Chambre recommande la poursuite de la démarche de formalisation de la gestion des ressources humaines engagée afin d'entrer dans une gestion moderne et transparente des ressources humaines et déboucher à terme sur une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Dans une volonté d'améliorer le fonctionnement des services par la professionnalisation et la rationalisation des moyens, la commune envisage d'entrer dans une démarche qualité qui exige un processus de formalisation des procédures et une implication collective importante pour garantir le déroulement itératif des phases de planification, d'action, de contrôle et de correction. Une telle démarche nécessite qu'en soient évalués préalablement les coûts d'accompagnement pour en déterminer le financement. L'arbitrage entre certification, très exigeante, et label « Qualiville », trop orienté sur l'accueil, n'est pas à ce jour effectué. Ce choix est important car les objectifs et l'ampleur des tâches n'étant pas les mêmes, l'impact sur la gestion est également différent. Le recrutement d'un responsable qualité est envisagé en 2010.

La commune gagnerait à poursuivre ses efforts en matière de démarche qualité qui, à ce stade, n'est qu'initialisée.

PRINCIPAUX TEXTES DE REFERENCE

CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

ARTICLE L. 243-5 - *Les chambres régionales des comptes arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.*

Ce rapport d'observations est communiqué :

- *soit à l'exécutif de la collectivité locale ou au dirigeant de l'établissement public concerné ;*
- *soit aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux articles L. 133-3, L. 133-4 et L. 211-4 à L. 211-6 ; dans ce cas, il est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.*

Il est communiqué à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public et, le cas échéant, pour ce qui le concerne, à l'ordonnateur ou au dirigeant qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné.

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.

Le rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat.

Le rapport d'observations ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin ou l'élection est acquise.

ARTICLE. R. 241-18. - *" Le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes auquel sont jointes les réponses reçues est communicable aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision suivant sa réception par la collectivité ou l'établissement public concerné. " (Décret n°2002-1201 du 27-9-2002)*

En cas d'absence de réponse à la lettre d'observations provisoires dans le délai imparti, la chambre régionale des comptes peut arrêter ses observations définitives, qui sont notifiées conformément aux dispositions de l'article R. 241-16.

ARTICLE R. 241-23 - *Le président de la chambre régionale des comptes communique au représentant de l'Etat ainsi qu'au trésorier-payeur général « le rapport d'observations définitives arrêtées » par la chambre lors de l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale, d'un établissement public local ou d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique. « Les réponses adressées à la chambre en application de l'article R. 241-16 sont jointes au rapport ».*